

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE L'HABITUDE
CONTRACTÉE EN FRANCE
DE LÉGIFÉRER
PAR VOIE BUDGÉTAIRE

PAR

Maurice MICHEL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 11 Décembre 1907, à 2 h. 1/2

Président : M. JACQUELIN, *professeur*
Suffragants { MM. BERTHELEMY, *professeur*
HITIER, *agrégé*

PARIS (5°)
V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12 RUE TOULLIER

1907

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses :
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

DE L'HABITUDE
CONTRACTÉE EN FRANCE
DE LÉGIFÉRER
PAR VOIE BUDGÉTAIRE

PAR

Maurice MICHEL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 11 Décembre 1907, à 2 h. 1/2

Président : M. JACQUELIN, professeur

Suffragants { MM. BERTHELEMY, professeur
HITIER, agrégé



PARIS (5°)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12 RUE TOULLIER

1907

L'habitude de légiférer par voie budgétaire a été contractée en France au moment même où les Chambres étaient appelées à voter un budget. C'est ainsi que les lois annuelles de finances pour les exercices 1816, 1817 et 1818 contiennent respectivement 122, 153 et 102 articles. Cependant, à cette époque, ce sont là des cas exceptionnels motivés par des besoins de ressources exceptionnels et, d'ailleurs, les dispositions législatives contenues dans ces budgets sont, par leur nature financière, intimement liées aux documents qui les renferment ; ce sont, en effet, des réformes qui concernent les droits d'enregistrement, de timbre et d'hypothèque ; les traitements et les cautionnements, la Caisse d'amortissement et des dépôts et consignations, les pensions, etc... Et, dès 1819, la loi annuelle de finances ne contient déjà plus que 14 articles ; celle de 1820 n'en a plus que 8.

Aujourd'hui, au contraire, l'habitude de légiférer par voie budgétaire est profondément entrée dans les mœurs parlementaires, et ce ne sont plus comme autrefois des lois de finances qui se trouvent insérées

dans les budgets annuels ; mais des dispositions qui n'ont qu'un rapport très lointain avec les finances et qui souvent, même, n'en ont pas du tout. C'est ainsi, par exemple, que le budget de 1898 contient des dispositions relatives à l'assistance médicale gratuite, celui de 1900 réduit à deux mois le délai de recours au Conseil d'Etat fixé à trois mois par l'article 11 du décret du 22 juillet 1806, celui de 1902 a modifié l'organisation du tribunal civil de la Seine ; celui de 1904 contient des dispositions sur l'avancement des instituteurs ; celui de 1905 modifie la loi du 27 juin 1904 sur les Enfants Assistés ; celui de 1906 contient des dispositions relatives à l'assistance médicale gratuite, à l'avancement dans l'armée, à l'assistance judiciaire accordée dans les affaires concernant les accidents du travail ; enfin, le budget de 1907 prononce l'avancement d'office des directeurs et directrices des écoles normales, par dérogation aux dispositions de la loi du 25 juillet 1893, il fixe les traitements des vérificateurs des poids et mesures, du personnel des écoles professionnelles, enfin, il porte de 33 à 34 ans la limite d'âge fixée pour la nomination aux fonctions d'auditeur de 1^{re} classe au Conseil d'Etat.

C'est cette habitude parlementaire, aujourd'hui définitivement établie en France, que nous nous proposons d'examiner dans ses causes et dans ses effets ; notre étude portera successivement sur les quatre points suivants qui feront chacun l'objet d'un chapitre :

- I. De la nature juridique du budget.
- II. Des divers moyens de légiférer par voie budgétaire.
- III. Des effets de la législation par voie budgétaire.
- IV. Des remèdes proposés contre la législation par voie budgétaire.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

DE L'HABITUDE

CONTRACTÉE EN FRANCE

DE LÉGIFÉRER PAR VOIE BUDGÉTAIRE

CHAPITRE PREMIER

DE LA NATURE JURIDIQUE DU BUDGET

A ne le considérer que par son côté extérieur, le budget, œuvre du pouvoir législatif, est une loi, c'est pourquoi on comprend que dans le langage courant budget et loi de finances soient synonymes. Mais si l'on admet que le législateur a d'autres fonctions que celle qui consiste à faire des lois et si l'on ne considère comme lois proprement dites que les dispositions qui ont un caractère général et établies le plus souvent pour un temps illimité, selon la conception généralement admise (1), doit-on reconnaître ces caractères

(1) Rousseau, *Contrat social*, chap. vi, « de la loi » : l. III, ch. I, « du gouvernement en général », l. IV, ch. III ; « des élections ».

Condorcet, Réimp. ancien *Moniteur*, XV, p. 461 :

« Les lois sont susceptibles d'une obéissance provisoire,

aux divers éléments qui doivent nécessairement composer un budget ?

Qu'est-ce donc qu'un budget ? C'est avant tout un acte de prévision, c'est un acte qui prévoit pour une période de temps déterminée quelles seront les recettes et les dépenses de l'Etat, en outre, dans les pays qui pratiquent le régime parlementaire, et même dans beaucoup de pays qui n'admettent pas la collaboration des pouvoirs, le budget est encore l'acte par lequel le pouvoir législatif donne au pouvoir exécutif l'autorisation et même l'ordre d'effectuer les recettes et d'engager les dépenses prévues pour ce même laps de temps. Acte de prévision et acte d'autorisation pour une période déterminée, voilà sous quels aspects se présente tout d'abord le budget.

Examinons d'abord la nature du budget des recettes ; nous y voyons l'indication de tous les impôts que le Parlement établit pour l'année budgétaire. Cette disposition édicte une règle générale, obligatoire pour

« il est de leur nature de durer jusqu'à ce qu'elles soient
« révoquées par une autorité législative et elles n'ont pas
« besoin d'être renouvelées à des époques déterminées.
« Les actes d'administration, au contraire, n'ont qu'une
« exécution momentanée ou une durée déterminée. »

Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, p. 742, 758-759.

Boucard et Jèze, *Eléments de la science des finances*, 2^e édition, p. 16.

Bouvier et Jèze, « La véritable notion de la loi et la loi annuelle de finances. » — *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1897, p. 428.

tous ceux qui se trouveront dans les conditions, prévues ; ces dispositions, il est vrai, ne sont établies que pour un an tandis que les lois proprement dites sont, le plus souvent, établies pour une durée indéterminée, « à toujours », selon l'expression de M. Esmein (1) ; ne faudrait-il voir, par conséquent, dans le budget des recettes qu'un acte d'exécution, qu'une mise en œuvre des lois organiques d'impôt ? nous ne le croyons pas, tout au moins en droit constitutionnel français. En vertu du principe de l'annalité de l'impôt, il est admis qu'en France, toutes les lois établissant des taxes, une fois l'année expirée, perdent toute leur force, comme si, par un vote formel, les Chambres les avaient abrogées ; et, en votant le budget des recettes, le Parlement fait siennes les lois organiques préexistantes, il les régénère et exerce ainsi le pouvoir législatif proprement dit (2).

La théorie contraire peut s'expliquer en Allemagne où le vote des tableaux indicatifs du budget des recettes ne constitue qu'un seul acte de prévision, dont on admet généralement que le gouvernement puisse se passer, les lois d'impôt étant considérées comme permanentes (3). On pourrait également sou-

(1) *Eléments de droit constitutionnel*, p. 10.

(2) En ce sens : Duguit, *L'Etat*, I, *Le droit objectif et la loi positive*, p. 526.

Contra, Bouvier et Jèze, *Op. cit.*, p. 445. — Boucard et Jèze, *Op. cit.*, p. 16.

(3) Laband, *Le droit public de l'empire allemand*. Tra-

tenir la même théorie, en France, en ce qui concerne les budgets des personnes morales administratives ; qui, s'ils ne sont pas votés, peuvent être établis d'office par l'autorité administrative supérieure conformément aux lois, permanentes ou annuelles.

Ce caractère législatif proprement dit, la loi des quatre contributions directes l'a peut-être moins nettement que la partie du budget général qui autorise la perception des impôts, cependant, il ne faut pas hésiter à lui reconnaître un caractère législatif. En votant cette loi, le législateur s'approprie bien toutes les dispositions contenues dans les lois organiques d'impôt ; la perception seule n'en est pas autorisée ; mais il n'en est pas moins certain, que le législateur, lorsqu'il adopte le texte de ce document, établit une règle générale applicable également à tous ceux que se trouveront dans les mêmes cas qui y sont déterminés (1).

duction française bibliothèque internationale de droit public, Boucard et Jèze : T. VI, p. 284. — « En ce qui concerne les recettes de l'Empire, la constitution ne parle « pas d'une autorisation donnée par le Reichstag ou par « la loi du budget. Les recettes de l'empire reposent sur « des titres légaux permanents n'ayant pas besoin d'une « autorisation annuelle. »

(1) M. Jules Roche a bien mis en relief cette différence profonde qui existe entre la loi des quatre contributions directes et le budget des recettes, et cela même avant que les Chambres n'eussent pris l'habitude de limiter par un texte formel l'autorisation qu'elles donnaient dans cette

Mais si nous examinons le budget des dépenses, nous nous trouvons en présence d'un véritable acte d'administration. Ici le Parlement ne donne pas une sorte d'exequatur à chaque loi qui doit entraîner une dépense ; ces lois, contrairement à ce qui se passe en matière d'impôt, ont été établies pour un temps illimité, elles doivent rester en vigueur jusqu'à leur abrogation définitive, le Parlement pourvoit à l'exécution des lois préexistantes, il exerce alors une sorte de haute tutelle administrative, comme lorsqu'il autorise le Président de la République à ratifier un traité.

En résumé donc, si l'on examine les divers éléments qui, en France, doivent nécessairement faire partie d'un budget, nous voyons que des quatre actes essentiels qui le composent : prévision des recettes et autorisation de les effectuer ; prévision des dépenses et autorisation de les engager, l'autorisation de lever l'impôt seule a un caractère véritablement législatif, et encore, ce caractère est si peu net, que beaucoup

loi. Il disait à la Chambre des députés, le 1^{er} juin 1888 : (*Officiel*, Chambre, débats, 1888, p. 1597). « Il faut dire
« que lorsque la loi des contributions directes est votée
« au mois de juillet séparément de la loi de finances, ce
« n'est qu'une loi d'administration, pour permettre à l'ad-
« ministration générale des finances du pays de fonction-
« ner ; mais ce n'est pas une loi de finances, une loi d'im-
« pôt, elle ne peut autoriser le gouvernement avant la loi
« générale de finances à lever l'impôt sur le pays. »

d'auteurs ne voient qu'un acte d'administration dans ces dispositions temporaires et qui se réfèrent à des textes antérieurement établis (1).

Dans un pays pratiquant strictement le principe de la séparation des pouvoirs, il semble donc que le soin d'établir le budget de l'Etat dût logiquement incomber au pouvoir exécutif (2) ; quitte à autoriser la levée de l'impôt par les lois permanentes, en abandonnant, par conséquent, le principe de l'annalité.

Pourquoi donc tous les pays ont-ils confié au pouvoir législatif le soin d'établir le budget ?

On peut invoquer deux raisons d'inégale importance :

D'abord, c'est parce qu'il est bon pour le crédit de l'Etat que tous les ans soient établies les recettes et les dépenses probables pour l'année suivante ; si les finances du pays sont soumises à un contrôle approfondi et public, si tout le monde peut suivre les discussions qui s'élèvent au sein d'une Assemblée

(1) Esmein, *Op. cit.*, pp. 758-759. Boucard et Jèze, *Op. cit.*, page 16.

(2) Il est curieux de remarquer qu'aux Etats-Unis d'Amérique, où le principe de la séparation des pouvoirs est strictement appliqué, on s'est trompé sur la nature juridique du budget, on a cru être logique en enlevant au pouvoir exécutif le soin de préparer le budget comme quand il s'agit d'une loi ordinaire ; alors que l'application stricte du principe aurait dû conduire à admettre l'établissement du budget par le pouvoir exécutif seul.

législative, les créanciers de l'Etat ne craignent plus l'arbitraire d'un chef de gouvernement, ils savent à quoi s'en tenir, le crédit public ne repose plus uniquement sur la confiance toujours éphémère d'un ministre ; elle a une base plus large et surtout plus durable ; l'histoire constitutionnelle de l'Autriche prouve d'une façon typique l'avantage financier que l'on attend d'une discussion publique du budget par les Chambres législatives. Un emprunt de 200 millions de florins avait été lancé en 1860 ; 75 seulement furent souscrits et c'est pour affermir le crédit de l'Empire à ce point ébranlé que fut donnée la constitution d'octobre 1860 qui confiait aux Chambres le soin d'examiner et de voter le budget (1).

Mais c'est surtout parce que le vote du budget est l'arme la plus efficace que se soit procuré le pouvoir législatif pour se défendre contre les empiètements du pouvoir exécutif et pour lui imposer ses volontés.

Le Parlement a voulu, dans un but de liberté, se réserver l'acte le plus important du pouvoir exécutif, sans lequel aucun autre acte d'administration ne peut être fait.

Quoique revêtu de la forme législative, le budget n'a pu se débarrasser de son caractère exécutif ; c'est ainsi que dans tous les pays, sauf aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord, l'initiative budgétaire appartient

(1) Boucard et Jèze, *Op. cit.*, p. 17, note 2.

à l'Exécutif, et, même aux Etats-Unis, les comités législatifs, chargés de la préparation du budget, sont obligés de demander bien des renseignements à l'Exécutif, tant il est vrai qu'aucun Parlement n'est capable d'élaborer un budget à lui tout seul (1).

Acte de prévision, le budget ne peut dépasser comme durée la mesure habituelle des prévisions humaines ; voilà pourquoi la périodicité est une conséquence inévitable de la nature administrative du budget ; remarquons que cette périodicité a un fondement politique bien plus important qui est la nécessité pour le Parlement de se garantir des convocations périodiques et de ne pas abandonner, par conséquent, pour un trop long temps, son arme contre l'Exécutif.

Par cela seul qu'il est périodique, le budget doit être voté à date fixe, les lois, au contraire, qui sont le plus souvent établies pour une durée indéfinie, si urgentes soient-elles, n'exigeront jamais un vote à date fixe, parce que l'on peut toujours attendre dans le *statu quo*, la mise en vigueur de la loi nouvelle.

Cette urgence a fait adopter une procédure exceptionnelle pour le vote des lois de finances. La loi du budget n'est soumise qu'à une seule délibération, comme presque toutes les lois d'affaires qui sont, elles aussi, pour la plupart, des actes d'administration passés en la forme législative. En matière législative

(1) Stourm, *Le budget* (3^e édition) pp. 61-62.

proprement dite, au contraire, sauf le cas d'urgence, les règlements des Chambres imposent la nécessité d'une double lecture avec un intervalle de cinq jours au moins (1).

Une autre conséquence de cette urgence propre au budget a été de donner, en fait, une part prépondérante à la Chambre qui est appelée la première à en délibérer (2).

La Chambre qui est saisie en second lieu se voit dans l'alternative ou de suspendre par son refus toute la vie administrative du pays, ou d'admettre toutes les prétentions de l'autre Chambre; et, puisque, somme toute, le principe du vote du budget par les Chambres législatives a été institué surtout dans un but politique, pour permettre au pouvoir législatif de contrôler le pouvoir exécutif; il est naturel que l'on ait réservé cette priorité à la Chambre qui, soit en vertu de la Constitution, soit en fait, est appelée à contrôler de plus près les actes du pouvoir exécutif.

(1) Article 71 du règlement du Sénat et 60 de la Chambre des députés. — Eugène Pierre, *Traité de Droit politique et parlementaire*, n^{os} 816 et suivants.

(2) Sauf aux Etats-Unis où il est assez curieux de remarquer que la Chambre appelée par la Constitution à délibérer en dernier lieu sur le budget a fini par prendre une part prépondérante et parvient, le plus souvent à faire prévaloir ses opinions, par un phénomène inverse à celui qu'on remarque dans les autres pays.

Sur ce point, voyez Boutmy, *Etudes de droit constitutionnel*, 1888, p. 127. — Boucard et Jèze, *Op. cit.*, p. 238.

Enfin, une autre conséquence de cette urgence est de rendre excessivement graves les conflits entre les deux Chambres législatives. En matière législative ordinaire, le désaccord des deux assemblées n'a qu'une importance secondaire ; le *statu quo* subsiste, les deux Chambres n'ayant pu s'entendre pour modifier une loi, celle-ci, établie à perpétuité, reste en vigueur ; le conflit prouve simplement que la réforme n'est pas mûre et qu'elle ne s'impose pas. En matière budgétaire, au contraire, l'impôt n'étant voté que pour un an, il faut qu'un nouveau budget vienne remplacer l'ancien à la fin de l'année ; faute de quoi, on risquerait de désorganiser tous les services administratifs, c'est pourquoi, on comprend qu'en matière budgétaire, beaucoup de constitutions se soient occupées de trouver un moyen pour trancher ces conflits ; soit en donnant le dernier mot à l'une des deux Chambres (Chambre basse, Angleterre ; Chambre la plus économe, Autriche), soit en réunissant les deux Chambres en une seule assemblée (Suède). Quoiqu'il en soit, dès que l'on emploie une procédure spéciale pour trancher un conflit budgétaire ; dès que l'on cherche par un procédé quelconque à vaincre la résistance d'une Chambre ; on lui enlève, du coup, son droit d'amendement ; ce procédé est peut-être nécessaire et utile, il n'en contribue pas moins à distinguer le pouvoir budgétaire du pouvoir législatif.

Ce n'est donc pas seulement en théorie, mais encore

en pratique, que, par la force même des choses, le pouvoir de la bourse (power of the purse) ne coïncide pas complètement avec le pouvoir législatif. Ce sont bien les deux mêmes Chambres qui sont appelées à délibérer ; mais, d'une part, ce n'est pas la même procédure qui est employée pour le vote de la loi budgétaire et pour le vote des lois ordinaires, et, d'autre part, même si l'on admet qu'en France, au strict point de vue constitutionnel, priorité à part, la Chambre Haute a absolument les mêmes droits que la Chambre populaire, en ce qui concerne le vote des lois de Finances, en fait, on est forcé de constater que le Sénat s'est vu obligé d'abdiquer en grande partie son droit de contrôle.

Il serait donc logique, semble-t-il, que ce déplacement de pouvoir eût eu pour résultat de faire interdire la législation par voie budgétaire ; en effet, outre que ce procédé peut sembler inélégant, il a un résultat beaucoup plus grave, celui de fausser le fonctionnement de la constitution et des règlements sinon dans leur lettre, du moins dans leur esprit, c'est pourquoi, on comprend que des constitutions aient formellement prohibé cette procédure (1).

(1) Constitution du 3 septembre 1791, art. 8, sect. III, ch. III, titre 3. — « Les décrets du corps législatif concernant l'établissement, la prorogation et la perception des contributions publiques porteront le nom et l'intitulé de loi ; ils seront promulgués et exécutés sans être sujets

Quoiqu'il en soit, les diverses constitutions qui se sont succédé, depuis qu'il existe en France un budget proprement dit, n'ont pas interdit d'insinuer dans la loi annuelle de finances des dispositions générales et permanentes. Et si nous examinons les divers budgets français, nous voyons, comme nous le constatons au début de cette étude, que le législateur a pris l'habitude d'user largement de cette procédure² que ne lui interdisait pas la constitution.

« à la sanction royale, si ce n'est pour les dispositions qui
« établiraient des peines autres que des amendes et con-
« traintes pécuniaires. Ces décrets ne pourront être rendus
« qu'après l'observation des formalités prescrites par les
« articles 4-5-6-7-8 et 9 de la section II du présent titre ;
« et le corps législatif ne pourra y insérer aucune disposi-
« tion étrangère à leur objet. »

Remarquons, qu'à part la sanction royale, les lois de finances étaient soumises aux autres formalités exigées pour les lois ordinaires telles que : obligation de trois lectures, et interdiction de représenter à la même session le projet qui aurait été rejeté en troisième lecture. Cette dernière disposition est extrêmement dangereuse, quand il s'agit d'une loi indispensable comme la loi budgétaire, c'est pourquoi, lorsque le 19 mai 1893, la Chambre des députés italienne a rejeté le budget du ministère de la Justice, on a cru que cet incident allait entraîner les complications les plus graves, la constitution (art. 56) contenant la même interdiction que notre constitution du 3 septembre 1891 ; c'est alors que l'on s'est basé sur la nature administrative du budget pour décider que ce texte constitutionnel écrit en vue du vote des lois proprement dites ne pouvait s'appliquer au vote de la loi annuelle de finances.

Bien plus, il s'en est fallu de peu que les lois de douzièmes provisoires votées pour les premiers mois de l'exercice 1906 ne continssent, elles aussi, des dispositions législatives proprement dites : amnistie aux bouilleurs de crû (douzième pour les mois de janvier et de février), rétablissement de la franchise des bouilleurs de crû et réforme postale (douzième pour les mois de mars et d'avril) ; et, ce n'est que parce que le Sénat les a disjointes et adoptées en des documents à part, pour sauver les apparences et n'avoir pas l'air de céder à la pression de la Chambre des députés, que ces réformes n'ont pas figuré dans les lois portant ouverture de crédits provisoires. Mais, à cette différence de forme près, cette procédure a eu toutes les conséquences de la législation par voie budgétaire ; conséquences qui ont été même poussées à l'extrême ; parce que, si dans une loi de douzième provisoire on rencontre tous les caractères de la loi budgétaire, on les y trouve exagérés et poussés aussi loin que possible.

CHAPITRE II

DES DIVERS MOYENS DE LÉGIFÉRER PAR VOIE BUDGÉTAIRE

Comment peut-on légiférer par voie budgétaire ? Il semble tout d'abord qu'il n'y a pas plusieurs manières de légiférer, une loi est nécessairement composée d'articles impératifs ; le premier moyen qui vienne à l'esprit, le seul, semble-t-il, qui soit possible, consiste à introduire dans la loi de finances des dispositions générales et permanentes, au milieu des articles qui expliquent les tableaux annexes et qui organisent les divers moyens de trésorerie.

De ce premier mode de procéder, nous dirons peu de chose il est certainement conforme à la Constitution ; le législateur est chargé de rédiger des lois, il peut leur donner la forme qu'il veut, il peut insérer dans un même document des articles qui n'ont entre eux aucun lien, par ce procédé, la Constitution et les règlements des Chambres peuvent être faussés ; on peut critiquer cette méthode, déplorer que de telles habitudes s'introduisent dans les mœurs parlemen-

taires, regretter que la Constitution n'ait pas prohibé une telle procédure ; il n'en est pas moins certain que ce procédé est constitutionnel et par conséquent légal ; un texte constitutionnel seul pourrait prohiber cette manière de légiférer par voie budgétaire, une loi ordinaire qui aurait la prétention d'interdire cette méthode serait certainement inconstitutionnelle et sans valeur, le pouvoir de légiférer étant inaliénable ; c'est pourquoi nous ne croyons pas que la loi du 13 mars 1875 ait eu pour effet d'interdire cette procédure dans le cas spécial visé par le § 2 de son art. 2 ainsi conçu : « L'effectif normal du pied
« de paix représente le chiffre au-dessous duquel la
« moyenne actuelle de l'effectif entretenu sous les
« drapeaux ne peut être abaissée. Il sert de base aux
« évaluations budgétaires annuelles et ne peut être
« modifié que par une loi spéciale *indépendante de la*
« *loi de finances* ».

C'est d'ailleurs ce que pensait M. Jules Roche, rapporteur du budget de la guerre, lorsqu'il disait à la tribune de la Chambre des Députés le 5 mars 1895 (1) :

« Elle (la loi) a seulement considéré que l'importance de la composition des unités de l'armée était
« telle, que si cette composition devait être modifiée,
« il faudrait que la Chambre se prononçât à cet égard,
« en pleine connaissance de cause, non par une

(1) *Officiel*, Chambre, débats, année 1895, p. 729.

« simple modification de crédit dans un chapitre ou
« dans le total des chapitres ; mais par une disposi-
« tion écrite *dans la loi de finances* ou dans une loi
« spéciale ».

Ceci nous amène à parler du deuxième moyen de légiférer par voie budgétaire auquel faisait allusion M. J. Roche : la législation par « modification de crédit dans un chapitre ». La mise en œuvre de chaque loi entraîne nécessairement des dépenses plus ou moins considérables selon la manière dont on en conçoit l'exécution ; mais il est un minimum au delà duquel la loi ne peut plus être exécutée, le Parlement, en n'accordant pas ce minimum nécessaire méconnaît la loi dont il doit procurer les moyens d'exécution ; on peut donc diviser les crédits votés par le Parlement en deux catégories : dans une première catégorie se trouvent les crédits qui ne sont pas strictement nécessaires à l'exécution des lois en vigueur ; les Chambres sont certainement maîtresses de les diminuer ou de les supprimer, elles ne font qu'indiquer dans quel sens elles entendent que soient appliquées les lois qu'elles ont votées. Dans une deuxième catégorie, au contraire, se trouvent les crédits indispensables à l'exécution de la loi (1), ce n'est que sur

(1) Cette distinction a été très nettement faite par M. Dauphin, rapporteur général du budget au Sénat en 1885 (*Officiel*, débats, Sénat, 1885, pp. 352-354). « Parmi « les crédits » disait-il « dont le Sénat avait proposé et

ceux-là que peut s'exercer l'action législative indirecte des Chambres chargées de voter le budget.

Examinons donc le caractère que l'on pourrait attribuer à un tel vote des Chambres (1).

Les trois opinions suivantes pourraient être soutenues :

1^o Lorsqu'en rejetant ou modifiant un crédit, le législateur a rendu impossible l'exécution d'une loi, la loi antérieure est abrogée.

2^o En votant le budget, le législateur n'est pas lié par la loi antérieure, il est maître de refuser tout crédit, quelle qu'en soit sa nature ; mais il n'abroge

« dont la Chambre avait refusé le rétablissement ou le re-
« lèvement, il en est qui, sans conteste, ne portent pas
« atteinte à des lois en vigueur.....
« Les trois autres crédits, dont le Sénat a proposé et la
« Chambre refusé le rétablissement sont, sans contestation
« sérieuse, nécessaires pour assurer les services organisés
« par des lois, savoir.....

(1) Remarquons que l'on pourrait étendre la question à tous les cas où une autorité quelconque est chargée par la constitution, la loi ou les règlements du soin d'édicter des règlements généraux et d'en assurer l'exécution par des actes particuliers. On pourrait se demander alors, dans le cas où l'acte particulier violerait le règlement général quel est le caractère de cette irrégularité ; s'il y a modification implicite du règlement, si le règlement reste debout dans son intégrité, quoique l'acte particulier ne soit entaché d'aucun vice ; ou bien si l'acte particulier est irrégulier et susceptible, par conséquent, d'être annulé, dans le cas où il existerait une autorité supérieure.

pas la loi antérieure, il ne fait qu'en suspendre l'exécution.

3^o Le législateur, en votant le budget est lié par les lois antérieures.

I

D'abord, on peut dire que, lorsqu'en votant le budget, le législateur a rendu impossible l'exécution d'une loi, la loi antérieure est abrogée implicitement, une loi ne pouvant être illégale ; en conséquence, si au bout d'un an on reconnaît le vice de l'expérience tentée, si l'on veut rétablir la règle ancienne, il ne suffira pas de voter un crédit suffisant dans un budget suivant ; il faudra voter à nouveau un texte impératif, texte qui pourra ne se composer que d'un article unique ainsi conçu : « La loi du... abrogée par la loi du... est remise en vigueur ». Ce texte aura un véritable caractère législatif ; le législateur fera sienne l'ancienne règle, exactement comme aujourd'hui, il s'approprie les lois organiques d'impôt quand il vote le budget des recettes.

Il est impossible de reconnaître un tel caractère au vote émis par le législateur sur un chapitre du budget des dépenses. Lorsque deux textes législatifs contiennent des dispositions contradictoires, le texte le plus récent abroge implicitement les dispositions anté-

rieures, c'est certain (1) ; mais à une condition, c'est que le dernier texte voté ait un caractère législatif proprement dit ; or, nous l'avons vu, on ne peut accorder ce caractère au vote émis par le Parlement sur le budget des dépenses ; ce n'est qu'un acte administratif. La loi donc restera debout ; si le gouvernement peut la faire exécuter sans crédit, ou à l'aide de virements dans l'intérieur d'un chapitre, il n'engagera que sa responsabilité politique vis-à-vis des Chambres ; il n'y aura pas eu violation d'une loi portant abrogation de textes législatifs ; et si, l'année suivante, des crédits sont accordés, la loi sera revivifiée, sans qu'un vote formel n'ait précédé l'ouverture des crédits, ce qui aurait été nécessaire, dans le cas où il y aurait eu abrogation implicite. M. Jaurès a bien fait ressortir ce caractère à la séance du 14 mars 1895, lorsque, en développant un amendement qui tendait à supprimer le chapitre relatif aux dépenses administratives du Sénat, il disait : « Ce que nous voulons, ce n'est pas
« supprimer par le budget l'existence légale du Sénat ;
« le fonctionnement légal de cette Assemblée, ce serait une thèse inconstitutionnelle... ce que nous

(1) Arthur, *Revue du droit public*, 1900, I, p. 219 : « Le
« pouvoir législatif, par cela seul qu'il est le pouvoir de
« faire des lois est aussi le pouvoir de les défaire, le légis-
« lateur peut abroger et remplacer tout ce qui précède ;
« tout ce qui précède est même abrogé de plein droit dans
« la mesure où c'est inconciliable avec la loi nouvelle....
« Par suite, une loi ne peut être illégale. »

« vous demandons de supprimer par voie budgétaire
« comme c'est notre droit, c'est l'existence budgétaire, le fonctionnement budgétaire du Sénat » (1).

Ainsi donc, personne aujourd'hui ne soutient que le Parlement légifère lorsqu'il diminue ou supprime des crédits nécessaires au fonctionnement d'une loi, tout le monde est d'accord pour admettre que dans ce cas, la loi antérieure reste en vigueur ; son exécution, seule, se trouve paralysée.

II

En deuxième lieu, on peut soutenir que, le Parlement, s'il ne légifère pas en refusant les crédits nécessaires à l'exécution de la loi, accomplit cependant autre chose qu'un acte de pure administration, le législateur n'a pu aliéner son droit budgétaire, il n'a pu se lier par des lois antérieures, il est au-dessus de la loi, *lege solutus*, comme les rois de notre ancienne France (2). En donnant au pouvoir législatif le droit de voter le budget, la Constitution a voulu que toute notre législation et la constitution elle-même vinssent tous les ans recevoir une sorte d'exequatur des

(1) *Officiel*, Chambre, débats, année 1895, p. 912.

(2) Domat, *Le droit public*, liv. I, tit. II, sect. II, §§ 10 et 11, Paris, 1713.

Chambres législatives. Toute loi serait donc votée sous cette condition : que le Parlement accordera annuellement les crédits nécessaires à son exécution ; tout contrat conclu au nom de l'Etat et qui entraîne des dépenses à sa charge serait soumis à cette même condition. Les créanciers de l'Etat, si les crédits nécessaires pour les désintéresser ne sont pas votés, n'auront pas lieu de se plaindre ; ils savaient que l'Etat, en s'engageant, devait se soumettre aux règles de comptabilité que lui impose la Constitution ; ils auront donc traité en connaissance de cause.

Tous les ans, donc, en votant le budget, le Parlement devrait, selon cette théorie, examiner, non seulement si les crédits demandés pour l'exécution de la loi n'ont pas été exagérés par le gouvernement ; mais encore, si, dans les circonstances actuelles, la loi, dont ils doivent permettre l'exécution, est bien encore opportune, si les ressources du pays permettent encore l'application intégrale de toute notre législation, ou si, au contraire, l'insuffisance des subsides ne doit pas obliger le législateur à faire un choix dans l'ensemble de nos dispositions législatives, et ce choix, il le fera en votant le budget.

La loi du budget, par son caractère même doit mettre en harmonie notre législation avec un état économique et social toujours changeant ; alors quoi donc de plus naturel qu'en votant le budget, le Parlement puisse et doive même suspendre l'effet de cer-

taines dispositions législatives qu'il ne saurait abroger ; soit, parce que des circonstances passagères exigent que l'on mesure avec parcimonie les ressources du pays, soit, parce que, avant d'abroger définitivement telle ou telle loi, qui semble ne plus cadrer avec l'état ou l'évolution a conduit la société, le législateur veut tenter une expérience, qui ne sera peut-être concluante, et dont les résultats fourniront un élément d'appréciation sérieux dans la discussion qui s'élèvera lorsqu'il s'agira de voter son abrogation définitive.

Cette thèse est celle que soutiennent volontiers les membres du Parlement, jaloux plus encore de leur droit budgétaire que de leur droit législatif ; c'est celle que soutenait M. Jaurès à la séance du 14 mars 1895, à la Chambre des Députés : « Il n'y a aucune loi, même
« organique, disait-il, qui soit supérieure à la loi bud-
« gétaire, qui puisse lier la Chambre dans la libre dis-
« position des ressources du pays... lorsqu'un crédit
« quelconque, même justifié par une loi organique,
« est soumis à la Chambre, la Chambre en peut dis-
« poser souverainement, elle peut, en toute liberté,
« ou l'adopter ou le repousser » (1).

C'est également cette théorie que soutenait au Sénat, le 19 mars 1865, M. Dauphin, rapporteur général, au nom de la commission des Finances, lorsqu'il disait :
« s'occupant en second lieu des crédits nécessaires à

(1) *Officiel*, Chambre, débats, année 1895, p. 912.

« l'exécution des lois spéciales, elle (votre commission) ne conteste pas que l'effet de ces lois puisse être annulé ou suspendu, par la voie budgétaire, lorsque la Chambre des députés et le Sénat sont d'accord pour le faire » (1).

Malgré la presque unanimité des membres du Parlement à soutenir cette théorie, nous ne la croyons pas justifiée, les lois ne sont pas soumises à un exequateur annuel, elles restent obligatoires pour tous, même pour le pouvoir législatif, tant qu'elles ne sont pas abrogées. Cette théorie a eu le grave inconvénient de persuader au législateur que la constitution, en lui confiant le soin de régler annuellement le budget, avait voulu qu'il passât en revue tous les ans l'ensemble de nos lois, qu'il se servît de la loi budgétaire pour réglementer tout notre système législatif. Et il a mis la théorie en pratique, ce qu'il n'aurait peut-être pas fait, s'il avait eu une notion plus exacte de la nature juridique du budget ?

III

Il faut donc admettre la troisième théorie, et dire qu'en votant le budget, le législateur n'a pas toute sa liberté d'action et qu'il est limité dans ses diminutions

(1) *Officiel*, Sénat, débats, année 1885, p. 353.

ou retranchements de crédits par la nécessité d'assurer l'exécution des lois existantes (1) ; sans doute, il aura une certaine liberté d'action, la plupart des crédits inscrits dans un budget n'étant pas strictement nécessaires à l'exécution d'une loi ; mais, lorsqu'un crédit sera tel que sans lui l'action de la loi serait paralysée ; le législateur aura l'obligation morale de ne pas le refuser. Evidemment, aucune voie de recours ne sera ouverte en France contre une disposition budgétaire qui refuserait d'accorder un crédit obligatoire ; l'illégalité pas plus que l'inconstitutionnalité ne pourrait ouvrir une voie de recours contre un acte revêtu de la forme législative ; à plus forte raison, on ne saurait soutenir comme la plupart des auteurs allemands (2), que, placé entre la loi dont il doit assurer

(1) Duguit, *Op. cit.*, p. 528 : « Le Parlement, autorité administrative est, quand il vote les dépenses, lié naturellement comme toute autorité administrative par les lois existantes. Par conséquent, le Parlement ne peut pas refuser de voter les crédits nécessaires pour le fonctionnement d'un service créé par une loi encore existante ; le Parlement peut assurément, en faisant une loi, supprimer le service créé par une loi ; mais il ne peut pas le supprimer indirectement par un simple acte administratif.

(2) Laband, *Op. cit.*, t. VI, p. 317. « Le droit et l'obligation d'effectuer ces dépenses (nécessaires) existent même « en l'absence d'une loi de budget ; c'est pourquoi, on ne « saurait considérer comme une violation de la Constitution « le fait, pour le gouvernement d'effectuer ces dépenses, « bien qu'une loi budgétaire n'ait pas été faite conformé-

l'exécution, et le budget qui lui en enlève les moyens, le gouvernement a le droit et même le devoir de préférer la loi au budget et d'engager les dépenses nécessaires, bien que le Parlement ait refusé d'ouvrir les crédits suffisants.

Quelle différence y a-t-il donc entre cette troisième opinion et la précédente ? Une obligation morale, une obligation sans sanction n'aboutit-elle pas à un droit ? Evidemment non ; quelque savante que soit l'organisation des voies de recours, il est un moment où il faut s'arrêter. Dira-t-on qu'en haut de l'échelle, les autorités chargées d'apprécier la légalité des actes de leurs inférieurs ne sont pas obligées d'observer la loi ; dira-t-on que le Parlement, le Conseil d'Etat, la Cour de cassation ont le droit de violer la loi parce qu'aucune voie de recours n'est ouverte contre leurs actes ?

Si le Parlement, lorsqu'il vote le budget, ne se croyait pas le droit de violer la loi ; s'il était persuadé que dans le budget de l'Etat, comme dans le budget des départements et des communes il y a des dépenses

« ment aux dispositions constitutionnelles. Ce principe peut
« être formulé comme il suit : les dépenses que, lors de la
« fixation du budget, le Bundesrath et le Reichstag ne peuvent
« pas refuser pour des motifs juridiques doivent, même
« dans le cas de retard dans la fixation du budget, être
« effectuées par le gouvernement ».

Voir également Bornhak, *Preussisches staatsrecht*, III, 596 ; von Rönne, *Das Staatsrecht der preussischen Monarchie*, I, 592.

obligatoires et facultatives, peut-être observerait-il la loi, comme la Cour de cassation et le Conseil d'Etat, dont les actes ne sont également soumis à aucune voie de recours.

Nous concluons donc, en disant que, si l'on donne à la loi de 1875 sur le recrutement de l'armée, la même interprétation que M. J. Roche et que nous exposons plus haut, ce texte était inutile, puisqu'il se trouve sous-entendu dans toute loi organique, le législateur, en votant le budget, étant obligé de se conformer aux lois en vigueur (1).

(1) Il est assez curieux de remarquer qu'en Allemagne comme en France, quoique dans l'un et l'autre pays on n'ait pas la même manière de voir, en ce qui concerne la force exécutoire des dispositions budgétaires votées par les Chambres législatives, on a été amené, en ce qui concerne le contingent militaire, à traduire en un texte impératif, les doctrines généralement professées dans chacun de ces deux pays. Nous avons cité plus haut le texte de la loi du 13 mars 1875 et nous constatons qu'il ne fait que prescrire une règle généralement admise en doctrine quoique parfois violée en fait ; Laband, d'autre part, l'auteur qui a le plus d'autorité, en ce qui concerne le droit public allemand, fait la même constatation que nous, lorsqu'après avoir étudié le Septennat militaire il écrit : « Ce n'est pas là une disposition exceptionnelle en faveur
« du budget militaire, de telle sorte que, dans l'établisse-
« ment des autres budgets de dépenses, on puisse ne pas
« tenir compte de l'organisation des institutions de l'Em-
« pire légalement existantes ; cette disposition, au con-
« traire, ne fait que fournir un exemple à l'appui du prin-
« cipe général applicable à la partie du budget qui se

Par modification de crédit, on ne peut légiférer que passivement, on ne peut que suspendre momentanément l'exécution d'une loi; ne pourrait-on pas, par une modification apportée au tableau A, réformer activement la législation en vigueur? C'est ce que pensait M. Violette, le 5 février 1906, lorsqu'il proposait d'ajouter au titre du chapitre 62 du ministère de l'agriculture intitulé « primes à la destruction des loups, des sangliers et des corbeaux », les mots « des cerfs et des biches », s'imaginant pouvoir ainsi modifier l'article 6 de l'ordonnance de 1601 sur la chasse qui énumère quels sont les animaux nuisibles contre lesquels aujourd'hui des battues peuvent être ordonnées administrativement, conformément à l'arrêté du 19 pluviôse an V (1).

Nous ne croyons pas qu'on puisse, par une modification de cette nature, réformer la législation en vigueur; il est certain que l'intitulé d'un chapitre n'a qu'une valeur administrative au seul point de vue de

« trouve être la plus importante au point de vue pratique, « et la plus saillante au point de vue politique et financier ». *Op. cit.*, t. VI, p. 282.

(1) Violette, *Officiel*, Chambre, débats, p. 187. « Mais, « comme ce qui fait que le Conseil d'Etat considère « comme entaché d'excès de pouvoir les arrêtés dont je « parle, c'est précisément le silence de la loi, si c'est la « loi, même de budget qui classe ces animaux parmi les « animaux malfaisants et nuisibles, la loi n'est plus silencieuse et le Conseil d'Etat ne peut plus maintenir sa « jurisprudence ».

la comptabilité et de l'ordonnancement des dépenses. Le texte définitivement voté par le Parlement étant libellé : « Primes à la destruction des loups et *autres animaux nuisibles à l'agriculture* », nous ne croyons pas cependant qu'il faille conclure que l'ordonnance de¹ Henri IV se trouve aujourd'hui implicitement modifiée et que les Préfets, successeurs des Directoires de départements, puissent aujourd'hui ordonner administrativement des battues contre les cerfs et les autres animaux nuisibles à l'agriculture ; un tel arrêté serait entaché d'excès de pouvoir, et, à ce titre, pourrait très vraisemblablement être annulé par le Conseil d'Etat.

Voici donc les deux moyens que le législateur a à sa disposition pour modifier *par le budget* la législation en vigueur ; un budget se compose de deux parties distinctes : la loi de finances proprement dite et les tableaux annexes. On ne peut incorporer de réformes au budget que dans l'une ou l'autre de ces parties ; il n'existe donc que deux moyens de réformer la législation *par voie budgétaire* ; ce sont ces deux moyens que nous avons envisagés. Est-ce à dire que toutes les lois dont le vote n'aura été obtenu que grâce au budget feront nécessairement partie du document budgétaire ? La Chambre des députés, en votant le budget, se dessaisit pour un an de son arme constitutionnelle, en retour, elle peut exiger que le gouvernement fasse le nécessaire pour faire aboutir une

réforme qu'elle désire : ou bien, elle demandera au Ministre de prendre lui-même l'initiative de la loi, le mettant ainsi dans l'obligation morale de soutenir devant les Chambres une réforme qu'il peut considérer comme mauvaise ou tout au moins prématurée ; et que la nécessité seule dans laquelle il se trouve d'obtenir des crédits l'obligera de défendre ; ou bien, la réforme aura déjà été votée par la Chambre des députés, soit à part, soit plus vraisemblablement dans le corps du budget, et, dans ce dernier cas, le Sénat en aura prononcé la disjonction ; il s'agira alors, d'exiger, en retour du vote du budget, que le gouvernement s'engage à défendre au Sénat la réforme projetée ; dût-il au cours de la discussion poser la question de confiance.

Les réformes votées dans ces conditions n'auront été adoptées que grâce à la loi budgétaire, cependant, elles auront été insérées dans un document à part, il n'y aura pas ici législation par voie budgétaire, il y aura législation à l'occasion du budget.

Etudions, maintenant, comment ce marché pourra se conclure entre la Chambre des Députés et le Gouvernement.

Un député, au lieu de prendre lui-même l'initiative de la réforme, ce qui l'obligerait à étudier la question, à rédiger un exposé des motifs et une proposition de loi ; par une motion, ou par un ordre du jour motivé déposé à la suite d'une interpellation, dont les dis-

cussions auront été greffées sur le budget, mettra le gouvernement en demeure de déposer tel ou tel projet de réforme.

Ce procédé est moins efficace que la législation par voie budgétaire ; ici, on ne donne son vote que contre une promesse de réforme, là on le donne contre la réforme elle-même. Aussi, conçoit-on que l'on n'emploie ce moyen que lorsque la méthode des incorporations budgétaires n'est pas possible, c'est la voie suivie en Angleterre par la Chambre des communes (1) qui n'a pas d'initiative en matière budgétaire, c'est la voie que l'on suit, en France, lorsque la réforme poursuivie, émanant de l'initiative parlementaire, tombe sous le coup de l'interdiction édictée par l'article 51 *bis* du règlement de la Chambre des députés (résolution Berthelot). Quoiqu'il soit généralement admis que ce procédé indirect soit également prohibé par le texte parlementaire précité (2), la pra-

(1) Dupriez, *Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*, I, p. 111 : « Elle (la Chambre des « Communes) adopte des adresses ou des résolutions en-
« gageant le gouvernement à lui faire telles ou telles pro-
« positions de subsides et le cabinet se trouve moralement
« obligé d'obéir ».

(2) Eug. Pierre, *Op. cit.* (supplément) 1906, p. 26 :
« Il est manifeste qu'il ne serait pas possible d'échapper
« aux dispositions restrictives du règlement par la voie
« d'un projet de résolution ; ce que l'on ne peut pas de-
« mander directement à la Chambre de faire on ne peut
« pas le lui demander indirectement ».

tique parlementaire tend à considérer cette méthode comme valable, moyennant certaines précautions de rédaction ; si, au lieu de présenter un texte impératif qui lierait le ministre, on soumet au vote de la Chambre un texte plus large, qui laisse plus de latitude au gouvernement, qui, par exemple, *l'inviterait à rechercher les moyens de faire aboutir la réforme* (1) ; dans ce cas, alors, on admet que, sans violer le règlement, le Président peut mettre le texte en discussion.

Mais, les réformes tentées par cette procédure aboutissent bien rarement (2), lorsque le budget est

(1) Sur le chapitre 18 du budget de l'Instruction publique pour 1905, M. Deschanel avait déposé, le 14 novembre 1904, un projet de résolution ainsi conçu : « La « Chambre invite M. le Ministre de l'Instruction publique « à inscrire dans le budget de 1906 le crédit nécessaire « pour le traitement des professeurs les plus anciens en « exercice ». Après observations du Ministre de l'Instruction publique et du Président de la commission du budget, le président de la Chambre des députés proposa de substituer à la formule impérative ci-dessus citée un texte de résolution qui ne liait pas nécessairement le Ministre : « La Chambre invite le Ministre à étudier les moyens d'inscrire dans le budget de 1906, etc... »

(2) M. Doumer, président de la Commission du budget, constatait que toutes les réformes tentées par cette procédure étaient destinées à avorter, et il se servait de cet argument pour combattre la motion de M. Deschanel « Nous nous sommes élevés, disait-il, il y a quelques « années, contre cette méthode toute nouvelle, qu'a adoptée « la Chambre. Il semble bien, à en juger par le résultat

voté, le Gouvernement oublie vite ces mises en demeure ; et, d'un autre côté, les réformes amorcées par cette procédure sont en trop grand nombre pour que la Chambre des députés puisse, raisonnablement, faire de leur adoption préalable une condition *sine qua non* du vote du budget.

Il n'en est pas de même, lorsqu'il s'agit d'une loi de douzièmes provisoires ; à la dernière minute, le Ministre qui avait espéré pouvoir obtenir, avant la fin du mois, le vote définitif du budget, s'aperçoit qu'il s'est fait des illusions, qu'il va être contraint de demander des crédits provisoires ; la loi qui les accordera devra parfois être votée par les deux Chambres dans l'espace de quelques heures. Sur une si courte discussion, on ne pourra amorcer qu'un projet de réforme, deux tout au plus ; mais, alors, avec plus de vraisemblance, la Chambre des députés pourra exiger le vote préalable de ces réformes ; les crédits provisoires ne seront accordés que moyennant cette condition ; c'est au gouvernement qu'il appartiendra de décider la Chambre Haute.

Ce procédé a été inauguré, avec le vote des lois de douzièmes provisoires pour les premiers mois de l'exercice 1906. En décembre 1905, la commission du

« finalement obtenu, qu'elle ne soit pas digne d'une assemblée qui légifère. Ces projets de résolution devraient avoir une conséquence ; or, je puis le dire, ils n'en ont aucune, quatre-vingt-dix-neuf fois sur cent ».

budget avait introduit dans le projet de loi portant ouverture de crédits provisoires pour les mois de janvier et février 1906, un article abaissant à 0,10 le prix du port des lettres ; cet amendement fut retiré après accord entre le Gouvernement et la Commission. Dans ce même projet, sur amendement, avait été voté par la Chambre, un article 6 *bis*, accordant amnistie pour les bouilleurs de crû ; le Sénat, pour ne pas créer un précédent, pour ne pas laisser s'introduire dans les mœurs parlementaires une telle procédure a disjoint cet article du projet ; mais il l'a voté comme loi spéciale et *avant* la loi de douzième. Pour la deuxième loi portant ouverture de crédits provisoires pour les mois de mars et avril 1906, la question s'est encore posée d'une manière plus typique : la commission du budget avait réincorporé au projet la réforme postale et la Chambre avait voté un amendement rétablissant la franchise des bouilleurs de crû ; le Sénat s'est encore vu obligé, pour sauver la forme, de voter, après une certaine résistance de sa part, en deux lois spéciales et *avant la loi de douzièmes* les deux réformes qui lui étaient présentées ; et il a été en grande partie déterminé dans cette résolution par le Président du Conseil, qui, après s'être montré, ailleurs, adversaire de ces deux réformes, a posé devant le Sénat la question de confiance ; tant il est vrai que, comme le remarquait le duc de Broglie, le Gouvernement tend toujours à se liguer contre

le Sénat avec la Chambre basse, même s'il n'en partage pas les opinions (1).

En résumé donc, il résulte de tout ce qui précède, qu'il n'y a à proprement parler qu'un seul moyen de légiférer par voie budgétaire, ce procédé consiste à introduire la réforme dans la loi de finances proprement dite.

La loi budgétaire peut, en second lieu, servir, par ses tableaux annexes, à modifier la législation existante. Le fait, pour le législateur, d'inscrire au budget tel ou tel chiffre n'est qu'un acte administratif et non un acte législatif proprement dit, et, dans le cas où le crédit accordé serait insuffisant pour permettre l'exécution de la loi, le vote des Chambres serait illégal ; mais, les actes passés en la forme des lois n'étant susceptibles d'aucun recours, cet acte, quoiqu'il soit

(1) De Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France*, p. 283 : « Quand les lois et les mesures de quelque importance ont traversé les orages de la Chambre élective, le mal est fait, et d'ordinaire il est irréparable, les questions sont épuisées, les partis sont pris, les intérêts engagés, l'opinion publique est fourvoyée, l'attention publique est ailleurs ; le plus souvent le gouvernement a transigé, il fait cause commune avec son adversaire naturel contre son allié naturel, il supplie son allié naturel de ne plus lui prêter un secours qui n'est plus de saison, de ne point rouvrir le champ des discussions, et, celui-ci, devenant inutile, ou à peu près, ne tarde pas à tomber de la complaisance dans l'indolence et de l'indolence dans le décri ».

illégal en droit, peut servir ainsi, en fait, à modifier la législation.

Enfin, des réformes obtenues grâce au budget, peuvent être votées en dehors de lui. Les réformes tentées par cette procédure, pour qu'elles aient des chances d'aboutir doivent être obtenues avant le vote de la loi de finances ; il faut que, par conséquent, leur nombre en soit très limité. Ce n'est pas le cas des réformes présentées à l'occasion du budget, aussi, n'est-il pas étonnant de voir que ces réformes n'aboutissent jamais. Les lois de douzièmes provisoires, au contraire, par la courte durée de la discussion à laquelle elles donnent lieu, par leur urgence qui dépasse de beaucoup celle du budget lui-même, sont les seules lois qui, par leur nature, soient aptes à pousser ainsi des réformes devant elles, et la pratique de la Chambre des députés tend à les y utiliser.

CHAPITRE III

DES EFFETS DE LA LÉGISLATION PAR VOIE BUDGÉTAIRE

Nous avons étudié par quels moyens le législateur pouvait modifier par voie budgétaire les lois en vigueur, nous avons constaté qu'il usait largement de ces divers procédés ; étudions maintenant quels en sont les effets.

Est-il indifférent de légiférer par voie budgétaire ou par loi spéciale ; ou bien, au contraire, la forme qu'a choisie le législateur influe-t-elle sur le fond des dispositions qu'elle contient ? Ces effets, quels sont-ils ? sont-ils bons, ou sont-ils mauvais ? Les inconvénients en dépassent-ils les avantages et doit-on tenter d'arrêter le législateur dans la voie où il s'est engagé ? Voilà ce que nous allons étudier dans ce chapitre.

En fait, et dans une certaine mesure en droit, nous l'avons vu (1), le pouvoir budgétaire ne coïncide pas

(1) *Supra*, pp. 14-15.

avec le pouvoir législatif proprement dit ; le fait donc de légiférer par voie budgétaire, le fait de mélanger ces deux pouvoirs, doit donc avoir pour conséquence de modifier l'un ou l'autre, ou plus vraisemblablement l'un et l'autre par influence réciproque.

Nous avons en outre constaté qu'en fait, quoiqu'il légalement selon nous, le législateur refusait fréquemment d'accorder les crédits nécessaires au fonctionnement normal des lois organiques, ce mode indirect de légiférer peut avoir des conséquences graves ; mais enfin, il peut paraître à certains légitime ; les deux Chambres législatives pourraient, par une loi spéciale, abroger la législation en vigueur ; elles procèdent d'une façon plus expéditive en refusant d'inscrire au budget les crédits nécessaires à son fonctionnement ; la forme n'a peut-être pas été très scrupuleusement observée ; cependant, quant au fond, les deux Chambres se sont prononcées séparément sur la question, leurs deux volontés se sont rencontrées exactement comme s'il se fût agi de voter une loi spéciale. Cependant, il est un cas où il est impossible de faire ce raisonnement ; c'est le cas où la loi en vigueur est une loi constitutionnelle ; ici, les deux Chambres, par une loi spéciale n'auraient pas pu modifier la Constitution ; notre constitution a voulu faire du pouvoir Constituant un pouvoir distinct et séparé du pouvoir législatif ; que devient alors cette garantie de stabilité assurée à nos lois constitution-

nelles par la nécessité de mettre en mouvement le Congrès pour les modifier, si, par la suppression des crédits nécessaires au fonctionnement des pouvoirs publics, les deux Chambres arrivent à y faire échec ; si, par un moyen plus expéditif encore qu'une loi ordinaire, le pouvoir législatif peut abroger indirectement la Constitution ?

Cet inconvénient paraît au premier abord excessivement grave ; mais, si l'on y réfléchit, on voit que l'on pourrait faire le même reproche à toute loi ordinaire. En France, le législateur est seul juge de la constitutionnalité des dispositions qu'il vote, il n'a qu'un devoir moral de conformer ses actes à la Constitution ; et, de même qu'il n'est pas à craindre qu'il y porte atteinte par loi spéciale, de même, on ne peut redouter qu'il y fasse échec, en refusant d'inscrire au budget un crédit nécessaire à son fonctionnement. Une réforme importante, nous le verrons plus loin, n'a jamais pu aboutir par voie budgétaire ; à plus forte raison, en serait-il ainsi d'une réforme constitutionnelle.

Ce premier inconvénient donc, qui semble tout d'abord, au point de vue théorique, d'une très grande gravité, se trouve être sans valeur au point de vue pratique ; il était cependant nécessaire d'en parler au commencement de ce chapitre, parce que, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, beaucoup de Constitutions l'ont prévu, et ont tenté d'y remédier

en soustrayant au vote annuel des Chambres, les crédits nécessaires au fonctionnement normal des organes constitutionnels.

Examinons maintenant quels sont les autres inconvénients que peut créer cette méthode : les uns résultent de ce que la préparation, la discussion et le vote du budget prennent des proportions démesurées ; toute disposition législative, quelle qu'en soit la nature, quel que soit le mode par lequel elle a été introduite dans la loi budgétaire contribue, pour sa part, à vicier de ce chef le budget, bien plus, il n'y a pas que les dispositions législatives qui créent ces inconvénients, tout débat, quelle qu'en soit la cause, qui viendra se greffer sur la discussion du budget aura les mêmes conséquences. Les autres, au contraire, proviennent de ce fait que des dispositions sans connexité entre elles sont insérées dans le même document. De toutes les dispositions qui peuvent être inscrites au budget, les unes ont avec lui un lien très étroit, et leur insertion, à ce point de vue, n'a pas d'inconvénient, il est même des cas, nous le verrons, où l'on peut soutenir qu'il est bon, soit pour le budget, soit pour la disposition législative proprement dite que ces dispositions, dont la connexité est telle qu'elles se complètent l'une l'autre, soient renfermées dans le même document ; les autres, au contraire, n'ont qu'un lien très éloigné avec le budget, un grand nombre, même, n'en ont aucun. On le voit donc, les inconvé-

nients de cette catégorie ne s'appliquent pas indistinctement à toute disposition législative annexée au budget ; on peut dire qu'ils sont d'autant plus grands que leur rapport avec lui en est plus éloigné.

I. — Inconvénients qui résultent de la longueur que prend la discussion du budget :

De ce chef, on peut considérer les quatre inconvénients suivants :

1^o Le fait de légiférer par voie budgétaire tend à éloigner la période de préparation du budget de la période de son exécution.

2^o Le fait de légiférer par voie budgétaire tend à faire recourir à des lois de douzièmes provisoires.

3^o Le fait de légiférer par voie budgétaire contribue à diminuer, en fait, les pouvoirs financiers que le Sénat tient de la Constitution.

4^o En contractant l'habitude de légiférer par voie budgétaire, le Parlement tend de plus en plus à ne plus accomplir chaque année qu'un seul acte législatif : le budget.

Examinons-les successivement :

1^o Le fait de légiférer par voie budgétaire tend à éloigner la période de préparation du budget de la période de son exécution.

Il est bon que toute disposition soit longuement examinée, mûrement approfondie, avant d'être tra-

duite en loi ; les Constitutions ou les règlements des Chambres législatives, pour arriver à ces résultats organisent certaines règles de procédure qui ont pour but de faire étudier le projet sous toutes ses faces (examen en commission, vote après plusieurs lectures successives, vote par deux Chambres législatives dont la composition est réglée de telle manière qu'elles soient amenées à envisager les projets à des points de vue différents) ; un des effets inévitables de cette procédure est d'allonger d'une manière assez sensible la discussion des projets, inconvénient d'ailleurs largement compensé par la qualité des dispositions définitivement adoptées.

Mais, il est certains projets qui, parce qu'ils doivent s'adapter à un état économique donné, doivent être examinés et adoptés dans le plus court délai possible ; les documents statistiques que l'on consultera pour leur préparation devront être de date très récente ; il faudra donc rapprocher le plus possible leur période de préparation de leur période d'exécution. Le budget est la loi de ce genre de beaucoup la plus importante.

Le budget, comme toute disposition, gagnerait à être longuement examiné ; il serait excellent qu'un budget, comme toute autre loi, fût longuement contrôlé dans chaque Chambre ; cependant, comme il faut que la période de préparation du budget soit la plus rapprochée possible de sa période d'exécution ; condition

sans laquelle un budget ne peut être sincère, on a été amené à diminuer le rôle du Sénat, pour obtenir une discussion et un vote rapide ; entre deux maux, on a choisi le moindre ; on a préféré limiter moralement le temps accordé à la Chambre Haute pour examiner le budget, afin que la Chambre populaire fût saisie d'éléments statistiques solides sur lesquels elle pût appuyer son contrôle.

Or, si au lieu de se borner à contrôler la sincérité des chiffres d'un budget, les Chambres législatives emploient à examiner des projets de loi, ce temps qui leur a été strictement mesuré, qu'arrivera-t-il ? — le temps leur fera défaut pour exercer leur pouvoir de contrôle ; si, tous les ans, le gouvernement, la commission du budget, les membres de la Chambre des Députés prennent l'habitude de légiférer par voie budgétaire, il faudra augmenter le temps réservé aux Chambres pour établir le budget. Le Gouvernement se verra dans la nécessité de déposer son projet de meilleure heure ; la Chambre, jalouse d'user de son droit budgétaire pour légiférer, exigera d'être saisie du projet de budget dès les premiers mois de l'année qui précède celle dont il doit prévoir les recettes et les dépenses, et elle ne s'apercevra pas qu'un projet déposé dans de telles conditions, dont la préparation aura commencé 14 ou 15 mois avant l'époque où il doit être exécuté, manquera de son mérite le plus essentiel : l'exactitude dans ses prévisions.

C'est ce premier inconvénient que M. Casimir Périer signalait à la séance de la Chambre des députés du 31 mai 1888, lors de la discussion du projet de loi qui avait pour objet de changer le point de départ de l'année financière. Ce n'est pas en changeant le point de départ de l'année financière, disait-il en substance, que l'on arrivera à rapprocher l'époque de la préparation du budget de la période de son exécution. Il n'y a qu'un seul moyen d'arriver à ce résultat ; c'est de modifier les mœurs parlementaires suivies jusqu'à ce jour dans l'examen et le vote du budget : que la commission du budget renonce à élaborer un contre-projet de budget, que le Parlement cesse de réformer la législation par voie budgétaire, et alors, le gouvernement pourra déposer son projet seulement en mai, les vacances parlementaires suffiront à la commission du budget pour examiner le projet et aux rapporteurs pour rédiger leurs rapports ; et, pendant la session d'octobre à décembre, les *deux* Chambres auront grandement le temps de contrôler sévèrement la sincérité des chiffres.

En suivant cette procédure, on pourra commencer la préparation du budget quatre mois plus tard, ce qui permettra aux Ministres d'apporter des prévisions beaucoup plus exactes.

2° *Le fait de légiférer par voie budgétaire tend à faire recourir à des lois de douzièmes provisoires.*

Quoique le Gouvernement ait pris l'habitude de

déposer son projet en janvier, il est bien rare que la Chambre s'en dessaisisse avant la fin de l'année, ce qui a le double désavantage et de rendre illusoire le contrôle du Sénat, et de nécessiter le vote de douzièmes provisoires (1). Il ne faut pas trop exagérer les inconvénients des douzièmes provisoires ; « des Ministres », comme le faisait remarquer M. J. Reinach (2), « qui se sentaient probablement menacés en ont agité parfois le spectre avec des gestes et des accents trop dramatiques ». Cependant, il n'en est pas moins vrai que le vote de douzièmes provisoires, outre l'effet déplorable qu'il produit sur le pays mérite plusieurs reproches : D'abord, c'est une grave atteinte portée au principe de l'unité budgétaire ; en effet, d'une part,

(1) M. Poincaré, dans son rapport, au nom de la Commission des Finances, lu à la séance du Sénat du 26 février 1906 ; sur le projet de loi portant ouverture de crédits provisoires pour les mois de mars et avril 1906, disait : « D'après un tableau dressé par M. le rapporteur « général du budget lui-même, sur 47 séances théorique-
« ment attribuées aux débats financiers, 14 seulement au-
« raient été réellement consacrées à l'examen du budget ;
« le reste du temps aurait été employé à des interpellations, à des sujets divers qui n'avaient avec le budget
« qu'un rapport éloigné. Sans vouloir rechercher à son
« tour les causes de ce déplorable état de chose, votre
« Commission des Finances a bien été forcé de le constater et d'envisager avec résignation les conséquences
« auxquelles il devait fatalement aboutir ». (*Officiel*, Sénat, débats, p. 164).

(2) *Officiel*, Chambre, débats, p. 2513, année 1895.

la première loi de douzième autorise *pour l'année entière*, la perception de tous les impôts directs, et, en deuxième lieu, certaines dépenses, sur le chiffre desquelles on a besoin d'être immédiatement fixé, comme les subventions accordées pour les chemins vicinaux à répartir entre les départements, sont parfois autorisées, pour l'année entière, dans une loi de douzième (1). C'est également une atteinte sérieuse portée au principe de la spécialité budgétaire. Enfin, en votant à la dernière heure, comme un expédient, une loi de douzième, le Parlement autorise tout un

(1) La loi portant ouverture de crédits provisoires pour les mois de mars et avril 1906 portait le chiffre global à répartir entre les départements pour subvention de vicinalité ; à cet égard, M. Poincaré, au nom de la Commission des Finances, disait à la séance du Sénat du 26 février 1906 : « Nous devons également re-
« marquer que l'article de loi relatif aux subventions de
« la vicinalité autorise d'une façon définitive l'engage-
« ment de la totalité des subventions prévues pour
« l'année. On nous demande donc ici, en réalité, le vote
« par anticipation d'un article de la loi de finances. Le
« Ministre de l'Intérieur estime qu'il y aurait de graves
« inconvénients à laisser plus longtemps incertain le
« chiffre total d'après lequel doit être opérée la réparti-
« tion entre les départements. Il paraît, en effet, difficile
« de laisser cette question en suspens jusqu'à la fin d'avril,
« et cette difficulté même nous permet de saisir au pas-
« sage, sur le fait, une des multiples conséquences de ce
« regrettable régime des douzièmes provisoires qui tend à
« s'établir dans le Parlement français comme une habitude
« funeste et invincible ». *Officiel*, Sénat, débats, année 1906, p. 164.

lot de dépenses sans aucun contrôle sérieux, et permet, sans en avoir au préalable constaté la nécessité, qu'on y applique le produit des impôts dont il prononce la prorogation. On pourrait ajouter, enfin, à tous ces inconvénients que, maintenant que le législateur prend l'habitude de légiférer par voie de douzièmes provisoires, le fait d'avoir recours à des lois de cette nature, en multipliant ces véhicules à réformes législatives mal venues, permet au législateur de faire aboutir un grand nombre de réformes tout au moins prématurées sinon mauvaises en leur principe et qui, certainement, n'auraient pas été votées sous cette forme définitive, si elles avaient été adoptées dans des lois spéciales.

3^o *Le fait de légiférer par voie budgétaire a pour conséquence de diminuer, en fait, les pouvoirs financiers que le Sénat tient de la Constitution.*

La longueur démesurée que prend la discussion devant la Chambre des députés a un inconvénient beaucoup plus grave que celui de nécessiter le vote de douzièmes provisoires. La Chambre, en ne se dessaisissant du budget qu'à la dernière heure, met le Sénat dans l'alternative, ou d'arrêter dans leur fonctionnement tous les services administratifs du pays, ou d'admettre, sans aucun contrôle, tous les chiffres qu'a adoptés la Chambre des députés. Or, le rôle modérateur du Sénat, si bon en matière législative ordinaire, l'est tout au moins autant en matière finan-

cière, surtout dans un pays où, comme en France, la Chambre populaire a conservé intact son droit d'initiative en cette matière. C'est en vain que l'on soutiendrait que cet amoindrissement du pouvoir du Sénat a été voulu par les Constituants de 1875 à qui l'expérience avait appris, qu'en matière budgétaire, la priorité équivalait à une primauté.

Les Chambres sont d'autant plus gaspilleuses qu'elles ont une base plus démocratique, le contrepoids d'une Chambre Haute est alors encore plus indispensable ; c'est pourquoi, le Sénat français de la 3^e République a compris que son devoir était de se montrer plus sévère que les autres Chambres Hautes qui l'avaient précédé, et, tandis que les Chambres des Pairs de la Restauration ou de la Monarchie de Juillet ne consacraient tout au plus que trois séances à l'examen et au vote du budget, le Sénat actuel y consacre toujours au moins 8 ou 10 séances (1) ; il est vrai que, depuis cette époque, le nombre des chapitres de dépenses s'est considérablement accru. Quoiqu'il en soit, il ne faudrait pas que le Sénat, en protestant platoniquement, laissât encore amoindrir le rôle déjà si mince que la Chambre des députés lui laisse en matière budgétaire.

4^e En contractant l'habitude de légiférer par voie budgétaire, le Parlement tend de plus en plus à ne

(1) Boucard et Jèze, *Op. cit.*, p. 272, note 2.

plus accomplir chaque année qu'un seul acte législatif : le budget.

Les Chambres appelées à voter le budget, en enfant peu à peu la loi budgétaire, sont amenées à n'accomplir annuellement qu'un seul acte législatif : le budget. En se développant, le budget attire à lui tous les projets de réforme, la Chambre n'ayant plus de temps à elle, son devoir budgétaire accompli, ne peut plus aborder utilement un projet de réforme en dehors du budget, de là cette tendance qu'ont tous ceux qui veulent faire aboutir une réforme, d'introduire leur projet dans la loi de finances (1).

Ce développement énorme du budget a pour conséquence de retarder indéfiniment l'adoption définitive des projets de loi importants, tandis qu'un grand nombre de réformes, d'une utilité contestable, sont adoptées sans aucun examen préalable.

(1) Paschal Grousset, séance de la Chambre des députés du 6 décembre 1895 (*Officiel*, Chambre, débats, année 1895, page 2724) : « L'expérience semble démontrer
« qu'il est de plus en plus difficile d'aborder une réforme
« quelconque autrement que par le côté budgétaire... Je
« pense qu'il ne peut y avoir que des avantages à élargir
« les attributions de la Commission du budget, et puis-
« qu'il est bien établi que, en particulier, la loi sur la ré-
« forme judiciaire, déposée par M. Cazot en 1880, n'a pas
« encore pu venir en discussion, il peut être bon et sage
« de traiter cette question par une autre méthode et de
« voir si, par voie de suppression ou de proposition bud-
« gétaire, il ne serait pas possible d'aboutir ».

En effet, lorsqu'un projet de réforme important est inséré dans la loi de finances, souvent, la Chambre en prononce la disjonction pour l'étudier plus mûrement, et après l'avoir discuté pendant plusieurs séances, se réservant ainsi de l'approfondir ultérieurement à loisir. Le Sénat qui, lui aussi, veut discuter à fond les projets importants, qui ne veut pas voir son pouvoir législatif assimilé à son pouvoir budgétaire, prononce, à son tour, la disjonction des dispositions importantes que la Chambre des députés a annexées à la loi de finances, souvent dans le but de lui forcer la main. Les affaires importantes ont été mal examinées par la commission du budget, dont la compétence sur ces matières était tout au moins discutable ; un temps précieux a été gaspillé, car rien n'a abouti. En revanche, ont été adoptées un grand nombre de dispositions peut importantes prises séparément, et dont la nécessité était des plus contestables ; ces textes, mal étudiés, votés presque sans examen préalable, entraînent presque toujours un supplément de dépenses non prévues le plus souvent au projet primitif et qui contribuent à détruire l'équilibre du budget définitivement adopté.

Le budget voté, lorsque la Chambre veut examiner les propositions qui ont été disjointes, elle se trouve saisie du budget suivant, déposé de bonne heure, pour permettre à la Chambre, comme l'année précédente, de discuter à son occasion des projets de réforme

destinés eux aussi à avorter ; tous les ans, avec le budget, les Chambres ont discuté les mêmes projets et aucun n'a abouti, tandis qu'au contraire, si on avait suivi une autre méthode, outre que les budgets votés auraient été certainement meilleurs quant à leur exactitude, ces projets, étudiés consciencieusement, par des hommes compétents et avec esprit de suite, auraient pu être définitivement transformés en lois utiles. Cet inconvénient a été très longuement développé par M. J. Reinach à la tribune de la Chambre des députés, dans la séance du 25 novembre 1895 ; après avoir cité plusieurs projets de réformes importants que l'insertion au budget avait empêché d'aboutir, il concluait en ces termes : « Je crois donc, qu'en fait, « la prétention de réformer des lois organiques par « le budget a toujours échoué et j'en conclus que la « commission du budget ferait sagement dans l'avenir « de profiter d'une expérience désormais irrécusable, « de ne plus perdre son temps et celui de la Chambre « à vouloir réaliser des réformes par cette procédure, « et, restant dans sa compétence et dans son rôle, de « consacrer tous ses efforts à contrôler plus sévèrement les dépenses, à assurer plus solidement l'équilibre du budget (1) ».

C'est également ce qui permettait à M. C. Pelletan de dire ironiquement à la tribune de la Chambre des

(1) *Officiel*, Chambre, débats, année 1895, p. 2514.

députés, le 1^{er} juin 1888 : « Je ne savais pas que si
« tant d'années de suite, le vote du budget a été reculé
« au dernier moment de l'année et quelquefois après,
« c'était parce que les Chambres ont trop profondé-
« ment modifié le système de nos vieux impôts mo-
« narchiques ou changé de fond en comble nos antiques
« contributions directes et indirectes, c'était parce
« qu'elles ont porté une main téméraire sur l'organi-
« sation administrative que nous ont légué les régimes
« déchus... (1) » Ce n'était pas l'adoption de ces ré-
formes qui avait retardé et qui retarde encore aujour-
d'hui le vote définitif des lois de finances ; c'était leur
discussion, qui, parce qu'elle était jointe à celle du
budget, était demeurée sans résultat.

Enfin, l'habitude de légiférer de plus en plus par
voie budgétaire, en se systématisant, finirait par abou-
tir fatalement à un amoindrissement parallèle de l'in-
fluence morale du Sénat. Il est certain, en effet, que
si la Chambre des députés ne pouvait plus aborder
l'examen des résolutions votées par le Sénat parce
que le temps lui ferait défaut, celui-ci cesserait de
discuter des projets qu'il saurait ne jamais devoir
aboutir ; son rôle se bornerait donc à voter, outre le
budget, les quelques lois que lui enverraient la
Chambre. Comme tout organisme qui cesse de fonc-
tionner, il perdrait peu à peu toute influence, l'at-

(1) *Officiel*, Chambre, débats, p. 1594 (année 1888).

tention du public se tournerait naturellement vers la Chambre où l'on discute avec ardeur et passion même des projets qui ne doivent pas aboutir. Le pouvoir exécutif, naturellement timide, craindra la Chambre populaire et la flattera, c'est à elle qu'il présentera d'abord ses projets importants, ce qui en augmentera encore l'importance aux dépens du Sénat.

Ainsi, l'habitude de légiférer par voie budgétaire, si elle était poussée à l'extrême tendrait à déplacer l'égalité de droit qui doit exister entre les deux Chambres, non seulement en ce qui concerne les dispositions insérées dans la loi de finances ; mais encore, en ce qui concerne les projets présentés sous forme de lois séparées ; tant il est vrai que l'inaction d'une Chambre en amène nécessairement la déconsidération.

Nous n'en sommes pas encore là en France, Dieu merci, on peut citer des lois très importantes votées ces dernières années qui ont été d'abord discutées au sein de la Chambre Haute. Cependant, que le Sénat français y prenne garde, qu'il ne laisse pas l'autre Chambre empiéter sur ses droits, son influence morale finirait certainement par disparaître. Qu'il prenne exemple sur le Sénat américain qui, appelé par la Constitution à faire certains actes de haute administration, a puisé dans ces pouvoirs une influence morale telle qu'il est arrivé à faire tourner à son profit le droit de priorité réservé en matière budgétaire à la Chambre populaire.

En résumé donc, l'habitude contractée en France de légiférer par voie budgétaire, en allongeant démesurément les débats qui s'élèvent à la Chambre des Députés, à l'occasion du budget, n'engendre que des conséquences mauvaises :

Mauvaises pour le budget dont les prévisions sont nécessairement inexactes et mal contrôlées, étant faites trop longtemps à l'avance ;

Mauvaises pour les dispositions législatives adoptées dont le vote n'a été précédé d'aucune étude sérieuse et que le Sénat n'a même pas eu le temps d'examiner ;

Mauvaises pour les projets importants et utiles perpétuellement discutés et dont le vote ne peut jamais être obtenu, qu'ils soient insérés dans la loi de finances ou qu'ils soient présentés sous forme de projets séparés ;

Mauvaises enfin pour le Sénat qui, n'étant plus appelé à délibérer sur des projets importants arrive insensiblement à perdre son influence morale.

II. — Inconvénients qui résultent de ce que le vote des Chambres législatives porte sur un document qui contient des dispositions n'ayant entre elles aucune connexité :

De ce chef, on peut reprocher à cette habitude d'engendrer les inconvénients suivants :

1° En insérant dans le budget des dispositions législatives proprement dites, le législateur opère un mauvais classement.

2° L'insertion au budget de dispositions législatives contribue à troubler la clarté du budget.

3° En votant ensemble des dispositions sans connexité, le législateur peut être entraîné à adopter un bloc dont il considérera certains éléments comme mauvais.

4° Les dispositions législatives insérées au budget suivent la procédure exceptionnelle des lois de finances.

5° En légiférant par voie budgétaire, le législateur est obligé de confier l'instruction préalable des matières législatives à des hommes qui ne sont pas nécessairement compétents en la matière.

Reprenons successivement ces divers inconvénients :

1° *En insérant dans le budget des dispositions législatives proprement dites, le législateur opère un mauvais classement :*

Ce n'est pas parce que le vote du budget constitue l'exercice par le Parlement d'un pouvoir *sui generis* distinct du pouvoir législatif proprement dit qu'il faut que les lois proprement dites soient insérées dans des documents distincts ; ce serait pousser le formalisme un peu trop loin. Cependant, il est certain, qu'au point de vue pratique, au seul point de vue des re-

cherches à faire, il n'est pas commode, au bout de quelques années, d'aller chercher des dispositions encore en vigueur parmi les chiffres oubliés d'un budget; comme le faisait remarquer Duvergier (1), « s'il est « du devoir du législateur de faire de bonnes lois, il « est également tenu de les classer convenablement ». Certes, une bonne méthode suivie dans le classement des lois est une excellente qualité pour une législation, c'est à ce point de vue qu'on doit considérer comme bonne l'habitude de légiférer sous forme de codes; mais ce n'est qu'une qualité secondaire, et, si l'on venait à démontrer qu'il est impossible de faire de bonnes lois sans en sacrifier la forme, il ne faudrait pas hésiter et donner la préférence aux qualités de fond; s'il était bon, pour le fond de certaines dispositions législatives, que celles-ci fussent inscrites au budget, il faudrait passer sur ce petit inconvénient; de même qu'on a été amené à partager le pouvoir législatif entre deux Chambres et à reconnaître le droit d'amendement aux membres de chaque Chambre, procédés excellents pour le fond des dispositions définitivement votées, quoiqu'ils aient pour résultats certains de faire aboutir, comme texte définitif, un document composé d'éléments disparates, cousus ensemble d'une manière plus ou moins habile et par conséquent nécessairement médiocre en la forme.

(1) T. XXXVI, note 1, p. 262.

En ce qui concerne les lois inscrites au budget, peut-on faire un raisonnement analogue? Evidemment non, outre les inconvénients qui résultent de la longueur démesurée des débats et, que nous avons déjà étudiés, il en est encore d'autres que nous allons passer en revue. Cet inconvénient de forme, donc, loin d'être compensé par des avantages, se trouve aggravé par des inconvénients de fond encore plus sérieux.

2° *Le fait de légiférer par voie budgétaire contribue à troubler la clarté du budget.*

Cet inconvénient de forme qui résulte d'un mauvais classement des textes n'est que secondaire, nous l'avons vu, lorsqu'il s'agit d'une disposition législative proprement dite; mais il prend une importance bien plus considérable quand il s'agit du budget. Une bonne forme est, pour un budget, une qualité essentielle. Un budget obscur est aussi mauvais qu'un budget inexact. Non seulement, il est nécessaire que les tableaux d'un budget soient disposés d'une manière telle, qu'un simple coup d'œil suffise pour se rendre compte de la situation financière du pays; mais encore, il faut que les textes destinés à expliquer ces tableaux soient classés avec méthode; cette clarté n'existera pas, si des dispositions parasites, qui n'ont rien de commun avec le budget, viennent obscurcir les textes et empêchent de saisir exactement les dispositions annuelles qui doivent en faire nécessairement partie.

Ce n'est pas tout, pour que le budget soit tout à fait clair, pour qu'à ce titre, il soit un excellent instrument de crédit pour le pays, il faut que chacun puisse se reporter facilement aux discussions qui se sont élevées sur chaque chapitre; qu'il soit facile de reconnaître quel fait économique a déterminé le législateur à prévoir tel chiffre plutôt que tel autre, pourquoi telle augmentation de dépenses est prévue pour l'exercice futur, quelle est l'influence des lois récemment votées sur la marche des recettes et des dépenses. Ces recherches seront-elles faciles si, au milieu des discussions budgétaires, en rencontre des discussions qui se sont élevées sur des projets de loi, des motions ou des interpellations? Aujourd'hui, et il faut en féliciter le Parlement, nous avons un budget clair, en ce sens que les tableaux présentent bien toutes les recettes et toutes les dépenses; leur classification y est faite selon une bonne méthode, on peut ainsi se rendre un compte exact des ressources et des charges du pays, il serait à souhaiter que cette clarté fût complétée; il faudrait mettre de l'ordre dans les textes de la loi de finances et dans les discussions budgétaires qui s'élèvent au sein du Parlement; le seul moyen d'y arriver serait d'écarter résolument du budget toute discussion qui lui est étrangère; or, sous ce rapport, on peut voir, au contraire, se dessiner nettement une évolution vers une plus grande confusion. L'obscurité chassée enfin

des tableaux annexes semble vouloir se réfugier dans la loi de finances.

3° *En votant ensemble des dispositions sans connexité, le législateur peut être entraîné à adopter un bloc dont il considérera certains éléments comme mauvais.*

Il est certain qu'un des inconvénients qui résultent de ce que des dispositions étrangères les unes aux autres sont insérées dans un même document sur lequel le législateur sera appelé à voter a pour conséquence de placer le Parlement dans une sérieuse alternative, dans le cas où il est partisan des unes et adversaire des autres. Cet inconvénient, qu'observait M. Goupil de Préfelin à la Chambre des députés, le 10 mai 1836 (1), peut être largement tempéré par le

(1) « Supposez, en effet (et c'est une hypothèse qui
« peut se réaliser pour chacun de nous) supposez qu'un
« député reste bien convaincu que la loi dont il s'agit, en
« tant qu'elle se borne à constater la régularité des faits
« de comptabilité, est une loi juste, exacte, utile, néces-
« saire ; mais que les dispositions réglementaires pro-
« posées appartenant au droit civil, que ces dispositions
« réglementaires sont en opposition avec les droits de la
« justice ; comment voulez-vous que ce député vote ? —
« Déposera-t-il sa boule noire contre une loi dont il sent
« la nécessité ? — non, sans doute ; mais, d'autre part,
« donnera-t-il sa boule blanche pour une loi dont
« quelques dispositions lui répugnent ?

« Cet inconvénient se présente toutes les fois que la loi
« comprend plusieurs dispositions que ne régit pas le
« même principe. Mais, tout ce qu'il faut en conclure,

droit d'amendement qui peut être concédé à chaque membre des Chambres législatives, chacun peut ainsi faire disjoindre tel ou tel article qui lui paraît mauvais, proposer une nouvelle rédaction qui lui semble meilleure ; mais, il est un cas où cet inconvénient ne peut pas être atténué par ces moyens ; c'est le cas où le texte principal est tellement urgent que le législateur a comme un devoir moral de ne pas prolonger la discussion par des amendements répétés, c'est le cas de l'hypothèse que nous envisageons : lorsque le législateur est appelé à voter un budget.

Lorsque, dans une loi, certaines dispositions paraissent par trop inopportunes, il n'y a pas de grave inconvénient à ce que l'on rejette l'ensemble de la loi ; ni à ce que les tâtonnements sous forme d'amendements qui doivent aboutir au compromis définitif fassent traîner en longueur la discussion du projet. Il n'en est pas de même lorsqu'il s'agit du budget, le législateur n'a pas la liberté morale de le rejeter ; il ne peut pas, sauf en des circonstances très graves et excessivement rares, arrêter de propos délibéré tous les services de l'Etat, il est donc forcé par l'urgence

« c'est qu'on doit, autant qu'il est possible, ne pas pré-senter des lois complexes et qu'il faut surtout éviter de mettre dans la même loi, des matières absolument étrangères les unes aux autres ». (*Moniteur*, année 1836, p. 1050).

à voter l'ensemble d'une loi dont un grand nombre de dispositions peuvent lui paraître mauvaises.

4° Les dispositions législatives insérées au budget suivent la procédure exceptionnelle des lois de finances.

Dans le cas spécial qui nous occupe, dans le cas où, dans un texte complexe, l'élément principal est une loi budgétaire, toutes les dispositions accessoires suivent la procédure exceptionnelle à laquelle est assujettie le budget ; elles sont supposées urgentes, dispensées à ce titre de la procédure de la double lecture, et surtout, la Chambre des députés y a un droit de priorité qui, tel qu'il est exercé, aboutit fatalement à un droit de primauté. Nous avons vu plus haut que le fait d'insérer dans la loi de finances des dispositions législatives proprement dites avait pour effet, en allongeant la discussion devant la Chambre populaire, d'amoinrir d'autant le pouvoir financier du Sénat. Le fait que des dispositions sans connexité aucune avec la loi de finances sont insérées au budget a pour résultat de substituer le pouvoir financier du Sénat, ainsi diminué, à son pouvoir législatif normal.

Nous ne discuterons pas ici, en détail, la question de savoir s'il est bon de partager le pouvoir législatif entre deux Chambres, ceci sortirait du cadre de cette étude ; bornons-nous à observer, qu'en général, on considère ce partage comme une condition essentielle d'une bonne organisation législative ; c'est le système

qui a presque partout triomphé. Il faut donc considérer comme un inconvénient grave tout a fait qui viendrait briser l'équilibre qui doit nécessairement exister entre les deux parties du Parlement. L'habitude de légiférer par voie budgétaire, porte atteinte à l'égalité des deux Chambres, et à ce titre elle doit être condamnée.

3° *En légiférant par voie budgétaire, le législateur est amené à confier l'instruction des matières législatives insérées dans la loi de finances, à des hommes qui ne sont pas nécessairement compétents en la matière.*

Toute discussion sur un projet de loi est toujours précédée d'un travail préparatoire; cette instruction préalable, faite par une commission spéciale, contribuera à faire adopter un texte sérieux et approfondi, bien plus que tous les débats ultérieurs qui pourront s'élever au sein des Chambres, avant le vote définitif. Mais, pour que ce travail soit fécond en résultats heureux, il faut nécessairement que la commission chargée de l'instruction préalable soit composée d'hommes compétents en la matière; mais, dans le cas où le texte soumis aux Chambres contiendrait des projets absolument étrangers les uns aux autres, d'après quelles bases les membres du Parlement seront-ils guidés dans le choix qu'ils seront appelés à faire lors de la désignation de ceux d'entre eux qui devront faire partie de la commission? Sur quelles

bases composeront-ils la commission du budget, lorsque le texte du projet contiendra des éléments qui lui sont étrangers : Se baseront-ils sur la nature du projet qui constitue l'élément principal du texte soumis à leur examen ? La commission sera alors exclusivement composée de financiers qui n'auront vraisemblablement pas une compétence suffisante sur toutes les matières qui leur seront soumises ; ou bien, au contraire, l'habitude de légiférer par voie budgétaire étant tellement entrée dans les mœurs, même dans le cas où le projet primitif ne contiendrait pas de projets de réforme, pressentant qu'il viendra s'y en joindre au cours de la discussion, le Parlement, par son choix, tentera-t-il de réunir dans la commission du budget toutes les compétences, de manière à en faire une sorte de petit parlement dans le Parlement ? Dans ce cas, alors, l'examen du budget passera au second plan ; poussée par la manière dont elle est composée, la commission du budget prendra l'initiative de toutes les réformes ; elle étudiera avec complaisance les projets qui lui seront renvoyés, qu'ils émanent du gouvernement ou des membres de la Chambre ; chaque rapporteur se croira obligé de faire la critique et de l'administration et des lois organiques sur lesquelles elle repose ; il ne recherchera pas si les crédits demandés sont bien sincèrement nécessaires, étant donné l'état actuel de la législation ; mais il cherchera à marquer son passage dans les Ministères

comme rapporteur du budget par des projets de réforme, il critiquera tout, et posera ainsi sa candidature dans le prochain cabinet.

Le fait que ces propositions de réformes, insérées au budget, seront examinées par une commission sans compétence spéciale, sera encore aggravé par cette circonstance qu'un grand nombre de ces dispositions législatives seront introduites sous forme d'amendement ; le budget, en fait, émanant toujours de l'initiative gouvernementale et le gouvernement présentant rarement des projets de réforme à l'occasion du budget (sauf des projets de réforme financière qui ne s'y trouvent pas trop déplacés) toutes les réformes émanant de l'initiative parlementaire et incorporées en définitive dans le budget auront donc été présentées sous forme d'amendement. « Ceux-ci, la plupart « du temps hâtifs, rédigés par des mains peu expérimentées, troublent bien souvent l'harmonie et la « logique des textes législatifs (1) », c'est un fait certain, mais nous en avons vu plus haut l'utilité ; cet inconvénient, d'ailleurs, est largement tempéré, par l'examen qui en est fait par la commission spéciale chargée d'instruire le projet auquel ils se réfèrent ; celle-ci, en effet, connaît la question sous toutes ses faces, elle voit immédiatement les conséquences que produira l'amendement, et, en conséquence, elle

(1) Esmein, *Op. cit.*, p. 746.

l'adopte, le rejette ou le remanie pour le mettre en harmonie avec les autres parties du texte ; mais il n'en est pas de même quand il s'agit d'amendements faits au budget (1) ; la commission qui n'a pas une compétence spéciale ne peut donner immédiatement un avis intéressant ; souvent, même, elle n'a guère le temps d'en prendre connaissance, puisque la pratique parlementaire admet qu'un amendement peut encore être utilement déposé le matin du jour où commence la délibération définitive (2).

Ainsi donc, selon la manière dont sera composée la commission du budget, ou bien, l'examen des lois proprement dites sera mal fait, par des hommes sans compétence spéciale, ou bien, au contraire, ce sera

(1) Ou lorsque des propositions de loi sont introduites sous forme d'amendements à une loi d'une nature tout à fait étrangère. On pourrait citer comme exemple, la loi du 17 décembre 1897, relative au renouvellement du privilège de la banque de France, sur la discussion de laquelle se sont greffés de longs débats sur des matières tout à fait étrangères à l'objet principal ; telles que : crédit agricole et populaire, association agricole, incompatibilités parlementaires, retraites ouvrières, syndicats ouvriers, monts-de-piété, organisation du service des épizooties.

(2) Pierre, *Op. cit.*, p. 989, n° 537 : « La jurisprudence, « en matière de distribution d'amendements n'est pas très « rigoureuse, il suffit qu'un amendement soit distribué le « matin du jour où commence la délibération définitive « pour que cet amendement soit exempt de la formalité « de la prise en considération, il suffit même souvent, « qu'il soit remis au Président avant l'ouverture de la discussion ».

le contrôle du budget lui-même qui se trouvera négligé, sans que pour cela, d'ailleurs, les projets de réforme en soient de beaucoup plus approfondis, vu le peu de temps qu'aura la commission pour les élaborer.

C'est à peu près à cette deuxième situation que nous en sommes arrivés aujourd'hui, en France.

Avantages que l'on peut invoquer, en faveur de la législation par voie budgétaire.

Quels sont donc les avantages qu'invoquent ceux qui préconisent cette méthode ?

Ils sont au nombre de deux :

1° Il est bon d'insérer dans un même document, des dispositions ayant entre elles des liens très étroits ; il est donc bon d'insérer dans la loi budgétaire, non pas toutes les dispositions législatives indistinctement ; mais celles qui ont une connexité étroite avec la loi de finances.

2° Le fait de légiférer par voie budgétaire permet d'adapter la Constitution à un état social déterminé, sans qu'il soit nécessaire de recourir à la modification d'un texte constitutionnel.

I

Les inconvénients de la deuxième catégorie, ceux qui résultent de ce que des dispositions sans connexité entre elles sont insérées dans la loi de finances, ne s'appliquent pas indistinctement à toute disposition étrangère, comme les inconvénients de la première catégorie. Certaines dispositions législatives peuvent avoir une très grande connexité avec le budget, soit, parce qu'elles sont elles-mêmes des lois de finances, soit, parce que, par sa nature même, la loi projetée doit engager de telle manière les ressources de l'Etat, que l'on comprend fort bien qu'une commission financière soit chargée d'en instruire le projet, donne son avis financier, et que le Parlement se prononce sur le projet au moment même où, ayant sous les yeux les ressources et les charges du pays, il sait ce qu'on peut équitablement lui demander et la limite au-delà de laquelle on ne saurait aller sans compromettre l'équilibre des budgets futurs.

a) Première catégorie de dispositions connexes au budget :
autres lois de finances.

Toutes les lois de finances ont une très grande connexité avec le budget, les lois d'impôt, par exemple,

ont un lien très étroit avec la loi annuelle de finances qui doit leur donner un exequatur annuel ; et si, au moment du vote du budget, on reconnaissait comme tellement surannée, telle ou telle disposition d'une loi organique d'impôt jusqu'à en entreprendre la modification ou l'abrogation, on ne comprendrait pas qu'on attendit jusqu'au budget suivant pour profiter de la réforme.

Il est dans la compétence normale de la commission du budget d'examiner ce projet de réforme (1), enfin, le Sénat n'aura pas à se plaindre que l'on porte atteinte à son droit, le privilège de la priorité étant réservé à la Chambre des députés pour toutes les lois de Finances, par conséquent, la procédure suivie pour le vote de la loi budgétaire est la même que celle que l'on aurait nécessairement suivie, si l'on eût légiféré par loi spéciale.

Ce raisonnement est exact, si la modification financière envisagée ne porte que sur un point de détail et ne modifie pas les grandes lignes de l'impôt. La

(1) Reinach, 25 novembre 1895, *Officiel*, Chambre, débats, année 1895, p. 2513. « Qu'est-ce que le budget ?
« C'est une loi de contrôle, c'est une loi d'équilibre. Que
« cherche à faire depuis un certain nombre d'années la
« Commission du budget ? une loi de réformes. Et de
« quelles réformes ? — Financières et budgétaires : rien
« de plus naturel, rien de plus normal, rien qui soit da-
« vantage dans le rôle, dans les attributions, dans la com-
« pétence de la Commission du budget ; mais aussi, etc...

pratique a démontré certaines lacunes ; la situation financière et économique du pays exige certaines modifications ; quoi donc de plus naturel qu'avant de voter les contributions, on y apporte les retouches nécessaires ; mais il n'en serait pas de même dans le cas où le budget contiendrait soit des projets d'impôts nouveaux, soit des réformes profondes dans notre système financier.

En effet, dans ce cas, ces réformes qui mettent en jeu des principes généraux, exigeront de longues discussions, et tous les inconvénients de la première catégorie apparaîtront. Il serait, enfin, inexact de dire que toutes les lois de finances, suivront exactement la même procédure que le budget ; la loi de budget est bien une loi de finances ; mais c'est une loi de finances d'une nature toute spéciale, une loi qui doit être votée à date fixe ; que les Chambres, à moins de circonstances politiques très graves, ont le devoir moral de voter, afin de ne pas suspendre le fonctionnement de tous les services administratifs du pays. Le Sénat, saisi du budget à la dernière heure, devra le voter dans l'espace de temps que voudra bien lui laisser la Chambre des députés. Le droit de priorité donc, en ce qui concerne le budget, diminue notablement les pouvoirs du Sénat. Mais, il n'en est pas de même, en ce qui concerne les autres lois de finances. Le Sénat peut les étudier à loisir, si les projets ne lui conviennent pas,

il aura le temps de les amender, il n'y aura pas un grave inconvénient à ce que le projet fasse longtemps la navette entre les deux Chambres, et si la réforme n'est pas votée à temps pour être insérée au budget de l'année, elle sera votée pour le budget suivant ; ce qui est urgent, c'est d'avoir de l'argent, ce n'est pas le moyen d'après lequel on se le procurera. Un système qui a fait ses preuves pendant de longues années, peut bien rester en vigueur quelque temps encore, on y gagnera d'avoir un système nouveau longuement étudié par les deux Chambres, certainement préférable à celui qui aurait été adopté en quelques séances, comme la loi urgente du budget (1).

On peut donc conclure qu'il n'est pas mauvais, que des réformes financières peu importantes soient incorporées au budget, leur place y est même tout indiquée (2) ; mais à une condition : c'est que cette ré-

(1) C'est justement pour éviter la longueur que nécessite un examen approfondi et sérieux que beaucoup préconisent cette méthode. Ainsi, M. C. Pelletan disait, le 1^{er} juin 1888 à la Chambre des députés : « Oh, nos adversaires se gardent bien de déclarer qu'ils veulent exclure les réformes financières. Ils leur réservent les lois spéciales qui, vous le savez, mettent des années entières soit à mûrir dans le sein des commissions extra-parlementaires, soit à faire à loisir le voyage entre le Sénat et la Chambre, comme tant de projets que je pourrai citer ». *Officiel*, Chambre, débats, année 1888, p. 1594.

(2) Voir à ce sujet 2 articles de M. Arthur Girault, « Les

forme soit une réforme de détail, qui n'entraînera pas de très longues discussions et ne nuira par conséquent ni au budget ni à la réforme projetée. A partir de quel moment une réforme serait-elle trop importante pour ne plus pouvoir être inscrite dans la loi de finances sans inconvénient? Il est impossible de répondre d'une manière absolue à cette question, ce devrait être au tact du législateur qu'il conviendrait de s'en rapporter.

b) 2^e catégorie de dispositions connexes au budget : Dispositions qui devront entraîner des charges considérables pour les budgets futurs ou qui devront tarir une source importante de revenus.

D'autres lois ont un certain rapport avec le budget, en ce sens qu'elles doivent avoir de très graves résultats financiers. Il semble donc logique et naturel d'étudier en même temps que le budget des projets de loi qui doivent avoir pour l'avenir une si grave influence sur les budgets futurs. En suivant cette procédure, les projets seront votés au moment où le législateur aura sous les yeux tous les documents qui peuvent l'éclairer sur l'état économique et financier du pays ; il connaîtra ainsi ses ressources et ses besoins et ne votera pas une loi qui pourrait être funeste aux

Petites Réformes », parus dans la *Revue politique et parlementaire*, n° des 10 déc. 1905 et 10 sept. 1906.

finances publiques (1). Cet argument a certainement une très grande valeur ; certes, on vote trop souvent, surtout de nos jours, des lois qui doivent entraîner des dépenses énormes, sans se demander par quels moyens on pourra y faire face. Tous les ans, les rapporteurs du budget se plaignent de ce que des charges importantes aient été imposées au pays, sans que l'on ait songé, en les votant, à examiner si les budgets futurs pourraient supporter de si grosses dépenses (2). Si ces réformes avaient été présentées en même

(1) Le rapport fait par M. Poincaré au Sénat, au nom de la Commission des Finances, le 26 février 1906, sur le projet de douzième provisoire semblait ainsi militer en faveur de la législation par voie budgétaire : « Votre « commission, disait-il, a le devoir de vous dire qu'il lui « est impossible, dans l'état actuel de l'élaboration du « budget à la Chambre, de savoir si, oui ou non, l'exercice 1906 pourra sans péril supporter cette réforme. « Elle souhaite de pouvoir la voter sans nuire aux Finances publiques, lorsqu'elle connaîtra, dans leur entier, les dépenses et les ressources de ce budget ».

(2) Voir entre autres le rapport de M. Cochery, sur le projet de budget pour l'exercice 1896 : « La plupart du temps, les dépenses ont été déjà engagées par des lois « spéciales quand elles ne figurent pas pour la première fois au projet de budget.

« On se laisse aller à voter des dispositions préparant « des charges considérables, sans en mesurer exactement « les conséquences, sans se procurer des ressources sur lesquelles on les imputera, sans même que vos commissions du budget aient été appelées à formuler leur avis ». *Officiel*, Chambre, documents, année 1895, p. 914.

temps que la loi de finances, au contraire, la commission du budget aurait été appelée à les examiner, elle aurait fait connaître à la Chambre les effets financiers que devaient fatalement entraîner cette loi, elle aurait pu indiquer par quels moyens on pouvait, tout en conservant le principe de la loi, en atténuer les conséquences financières, et, mieux éclairée, la Chambre se serait peut-être montrée plus parcimonieuse des deniers publics.

Nous ne croyons cependant pas cet argument décisif, aucune loi ne doit être envisagée au seul point de vue financier. Or, une loi, justement parce que l'un de ses effets sera d'entraîner de très grosses dépenses, sera une loi importante, elle devra être examinée avec soin par les deux Chambres, après instruction approfondie dans des commissions composées d'hommes d'une compétence spéciale.

La confection de cette loi, pour être parfaite, exigerait peut-être un travail de plusieurs années ; serait-il bon, alors, d'introduire cette réforme dans la loi budgétaire, qui doit être votée dans le plus bref délai possible.

En insérant un tel projet dans la loi de finances, toute l'attention de la Chambre se portera sur la loi proprement dite, on négligera les articles budgétaires, le Sénat sera saisi à la fin de la session, et, pour voter une loi grosse de conséquences, il ne disposera peut-être que d'une semaine, temps à peine suffisant

pour voter un budget normal. C'est pourquoi, quelque paradoxal que cela semble au premier abord, on pourrait presque dire que, plus une loi doit entraîner de dépenses, plus il y a d'inconvénients à l'incorporer dans la loi budgétaire. C'est d'ailleurs ce qu'a senti le Parlement, toutes les fois que par la voie budgétaire il a été saisi de gros projets de réforme, il les a disjoints, afin de pouvoir les examiner à part.

Faudra-t-il donc que le législateur se résigne à voter des lois, sans qu'il connaisse d'avance et d'une manière précise quelles en seront les conséquences financières, sans qu'il ait l'avis de la commission du budget ? Certainement non, en vertu de l'article 24 du règlement de la Chambre des députés (1), tout projet de loi qui doit donner lieu à une ouverture de crédit, est obligatoirement communiqué à la commission du budget ; de plus, la Chambre peut toujours renvoyer un projet à une commission déjà formée. Il serait donc excellent que l'on prit l'habitude de renvoyer à la commission du budget, pour avoir son avis financier, tous les projet qui doivent engager les finances de l'Etat. Le projets aurait été alors envisagé sous toutes ses faces, d'abord dans une commission spéciale, et ensuite au point de vue financier, *et au point de vue financier seulement*, par la commission du budget.

(1) Eug. Pierre, *Op. cit.*, n° 774 (*Suppl.* 1906, p. 379).

II

Un avantage que l'on invoque encore en faveur de la législation par voie budgétaire, c'est que, par cette méthode, on peut adapter la Constitution à un état social nouveau sans qu'il soit nécessaire de recourir pour cela à une modification constitutionnelle.

Le fait de légiférer par voie budgétaire a pour principale conséquence, nous l'avons vu, d'amoindrir d'une façon notable les droits constitutionnels du Sénat. Il est donc naturel que les adversaires du Sénat, partisans de l'unité de Chambre législative, aient préconisé ce procédé, qu'ils considèrent comme un heureux acheminement vers la suppression définitive du Sénat.

Toutes les précautions, disent-ils, dont les constituants de 1875 ont entouré la confection et l'abrogation des lois, avaient peut-être leur utilité au moment où notre Constitution a été établie. Le fait d'avoir partagé le pouvoir législatif entre deux Chambres, ayant des pouvoirs égaux, était peut-être autrefois une excellente chose, correspondant à un état social bien déterminé, mais qui maintenant n'a plus sa raison d'être.

Depuis cette époque, la société a évolué, l'instruc-

tion s'est répandue dans les classes populaires ; les électeurs s'occupent plus qu'autrefois des affaires politiques, ils imposent leur volonté à leurs élus, et se chargent eux-mêmes de contrôler leur vote, si les députés avaient des vellétés d'aller trop loin, le corps électoral se chargerait lui-même de les en empêcher. Autrefois, l'institution d'un Sénat pouvait être légitime. Le corps électoral s'occupait peu des affaires politiques, il eût été dangereux de laisser à une seule Chambre, qui n'aurait été soumise à aucun contrôle, le soin de légiférer. C'est pourquoi on a créé deux Chambres législatives chargées de se servir de contre-poids l'une à l'autre.

Est-ce à dire, continuent ces théoriciens de la législation par voie budgétaire, qu'il serait bon, dans l'état actuel, de supprimer le Sénat ? Non, il n'y a pas, disent-ils, de meilleures réformes que celles qui se font par les mœurs ; il s'agirait donc d'adapter les mœurs parlementaires à l'état politique de la France actuelle ; on ne fera pas ainsi de ces réformes brusques contraires à la nature qui ne fait jamais de saut.

Or, la constitution fournit elle-même le moyen de supprimer peu à peu, lentement, ainsi qu'il est bon que toute réforme se fasse, le pouvoir de la Chambre Haute. Le pouvoir budgétaire du Sénat, en vertu de la Constitution elle-même, n'est pas égal à celui de la Chambre populaire, et les mœurs parlementaires n'ont

fait qu'aggraver cette inégalité. Rien au point de vue constitutionnel, n'interdit aux Chambres de légiférer par voie budgétaire ; en insérant des dispositions de plus en plus nombreuses dans le budget, on annihilera le pouvoir du Sénat, et la réforme qui interviendra plus tard, qui rayera le Sénat du nombre des organes constitutionnels ne fera que constater un fait accompli (1).

(1) C'est à peu près cette doctrine qu'a soutenue, le 14 mars 1895, M. Jaurès à la tribune de la Chambre des députés (*Officiel*, Chambre, débats, p. 912, année 1895). « De même, disait-il, qu'il n'y a pas une seule société qui « n'enveloppe à un moment donné des contradictions, des « tendances opposées, des forces en conflit, de même, il « ne peut y avoir une seule constitution qui n'enferme des « tendances contradictoires.

« Je dis que c'est là ce qui permet à une constitution « d'évoluer pacifiquement, selon les temps, selon les nécessités changeantes. Les constitutions peuvent ainsi « développer l'efficacité de telle ou telle de leurs tendances contraires ; elles peuvent accomplir ainsi, sans « secousse, sans rupture violente de la légalité extérieure, « de profondes et légales révolutions.

.
« Eh bien, ce que nous vous demandons, après avoir « constaté cette contradiction profonde et heureuse de la « constitution de 1875, entre le droit budgétaire souverain de la Chambre et le droit constitutionnel du Sénat, « nous vous demandons de déplacer, comme c'est votre « droit, l'interprétation constitutionnelle acceptée depuis « 15 ans ; nous vous demandons de ne plus accepter l'interprétation sénatoriale qui subordonne le droit de la « Chambre
« Nous vous demandons de vous saisir de la loi de Fi-

Pendant que le Sénat perdra peu à peu son influence, la Chambre des députés fera son apprentissage de Chambre unique, elle apprendra à se passer du concours du Sénat, ne comptera que sur elle-même et ne votera plus, comme elle le fait encore trop souvent, des projets inapplicables, laissant au Sénat le soin, soit de les rejeter en entier, soit de les remanier profondément et d'en rendre ainsi l'application possible.

Ainsi, d'après cette théorie, la Chambre des députés française devrait se saisir de la loi budgétaire pour s'emparer à elle seule du pouvoir législatif, de même que les Communes anglaises se sont servi de leur droit de consentir l'impôt, pour conquérir le droit de participer au pouvoir législatif, en rédigeant leurs pétitions sous forme de projets de loi, et en les annexant à leurs concessions de subsides, mettant ainsi le roi dans l'alternative d'accepter la loi avec les subsides ou de rejeter le tout (1).

« nances comme d'un instrument redoutable pour
« amener le Sénat à abdiquer devant le pays ».

(1) De Lolme, *Constitution de l'Angleterre*, Genève, 1787, t. I, p. 70 : « Quoiqu'originaires ils (les représentants « du peuple) ne fussent admis dans le Parlement que sur « le pied le moins avantageux, ils trouvèrent bientôt « moyen, en joignant leurs pétitions aux bills des subsides, « d'avoir part à la législation et, quoique cette manière « de parvenir à leurs fins fut simplement tolérée au commencement par la Cour, ils surent la convertir dans la « suite en un vrai droit, en déclarant formellement, sou-

Que faut-il penser de cette théorie ? Il est un fait certain, c'est que les meilleures réformes, surtout celles qui concernent le droit public, sont celles qui s'opèrent par les mœurs, elles sont à la fois plus solides et plus souples ; le raisonnement est donc excellent en ce qui concerne la méthode à suivre pour faire aboutir la réforme ; reste à savoir si la réforme que l'on poursuit l'est également ; s'il est vrai de dire que le Sénat n'a plus de raison d'être ; que son existence ne cadre plus avec l'état politique et social du pays et que, tôt ou tard, il faudra qu'il disparaisse ; nous ne le croyons pas ; le contrôle que le corps électoral exerce sur le vote de ses élus, loin de constituer un frein contre ses entraînements, l'incite au contraire à satisfaire les appétits particuliers qui croissent avec le corps électoral lui-même ; c'est alors que l'existence d'une Chambre Haute est utile, que son influence modératrice se fait heureusement sentir dans une législation ; c'est également à ce moment que la Chambre populaire cherche à éluder ce contrôle qui lui pèse d'autant plus qu'il est plus nécessaire, c'est à ce moment qu'elle inaugure la méthode de légiférer par voie budgétaire. Puis arrive un moment où elle reconnaît elle-même à quels inconvénients a abouti

« Henri IV, qu'ils ne s'occuperaient à l'avenir de l'objet
« des subsides que lorsque le roi aurait fait une réponse
« précise à leurs pétitions ».

Esmein, *Op. cit.*, pp. 42-45.

cette procédure et elle y renonce. L'exemple de ce qui s'est passé en Angleterre est instructif à cet égard : à la fin du xviii^e siècle, cette procédure était fréquemment employée par la Chambre des Communes (1), bien que la Chambre des Lords s'en fût déjà émue (2). A partir de 1807, la Chambre des Communes frappée des inconvénients de cette méthode, a cessé définitivement de la pratiquer.

Quel exemple montrerait d'une manière plus frappante les inconvénients de la législation par voie budgétaire, que cet abandon, fait par la Chambre la plus jalouse de ses prérogatives, de cet instrument qui lui avait servi à conquérir son pouvoir. Et cependant, n'est-ce pas bien plutôt en Angleterre qu'en

(1) De Lolme, *Op. cit.*, I, p. 71 : « En général, toutes « les fois que les communes, en conséquence de ce qu'un « bill leur apparaissait essentiel au bien public, l'ont joint « à un bill de subsides, il n'a guère manqué de passer en « cette agréable compagnie ».

(2) Le 9 décembre 1702, la Chambre des Lords a déclaré par une résolution ce procédé « non parlementaire « et tendant à une destruction du gouvernement ».

En 1787, De Lolme mentionnait cette résistance des Lords, *Op. cit.*, I, p. 71 (en note) : « Cela est même allé « si loin que les seigneurs de la Chambre Haute ont cru « devoir former entre eux une espèce de confédération « pour sauver leur autorité législative du danger où la « mettait l'usage que les Communes faisaient de ce pouvoir de taxation ; et cette Chambre s'est fait, en conséquence, une loi de rejeter constamment les bills accouplés à un bill de subsides ».

France que l'on pourrait soutenir que l'organisation d'une Chambre Haute ne cadre plus avec un état social qui se démocratise de plus en plus. Ici, nous sommes en présence d'une Chambre des Lords composée de pairs héréditaires ; là, au contraire, nous voyons un Sénat composé uniquement aujourd'hui de membres élus au suffrage universel.

En résumé donc, sauf en ce qui concerne les petites réformes financières, l'habitude aujourd'hui établie en France de légiférer par voie budgétaire, engendre de très graves inconvénients ; et les quelques avantages appréciables que l'on peut invoquer en faveur de cette procédure, peuvent être obtenus par une autre méthode qui a cet avantage de ne porter préjudice ni au budget lui-même, ni aux réformes entreprises.

Tous les efforts du législateur devront donc tendre à enrayer cette habitude vicieuse ; comment pourra-t-il y parvenir ? c'est ce que nous allons examiner dans le chapitre suivant.

CHAPITRE IV

DES REMÈDES PROPOSÉS CONTRE LA LÉGISLATION PAR VOIE BUDGÉTAIRE

Il convient d'examiner maintenant par quels procédés on pourrait tenter de remédier aux divers inconvénients que crée cette habitude d'utiliser la voie budgétaire pour légiférer, habitude aujourd'hui fixée dans les mœurs parlementaires françaises.

Deux moyens pourraient être proposés :

Le premier consisterait à porter atteinte d'une manière plus ou moins étendue au principe de l'annalité budgétaire, soit en votant un budget unique, établi pour plusieurs années, cette création d'un budget biennal ou triennal aurait pour conséquence, en diminuant de moitié ou des deux tiers ces véhicules à réformes législatives, d'amoindrir d'autant les inconvénients qu'ils engendrent ; soit en détachant du budget annuel qui serait alors conservé, toute une catégorie de dépenses, établies une fois pour toutes et qui, n'étant plus soumises au vote annuel des

Chambres, ne pourraient plus servir de prétextes à des réformes entreprises par voie de diminution ou de retranchement de crédits.

Le deuxième moyen, au contraire, tendrait à interdire directement, d'une manière plus ou moins rigoureuse, au Gouvernement et à la Chambre des députés, de présenter, à l'occasion du budget, des projets de réforme ayant un caractère législatif proprement dit.

Examinons successivement ces deux moyens :

I. — Atteinte portée au principe de l'annalité budgétaire.

Nous allons étudier successivement les trois points suivants :

§ 1. — En France, pourrait-on, sans violer la Constitution, porter atteinte au principe de l'annalité budgétaire.

§ 2. — Des budgets établis pour plusieurs années. — Avantages et inconvénients de ce système.

§ 3. — Des dépenses autorisées une fois pour toutes. — Avantages et inconvénients de ce système.

§ 1. — *En France, pourrait-on, sans violer la Constitution, porter atteinte au principe de l'annalité budgétaire ?*

Si l'on examine les lois constitutionnelles de 1875,

on ne trouve pas trace d'un principe en vertu duquel toute dépense ne pourrait être autorisée que pour un an ; il semble, par conséquent, tout naturel d'admettre que le législateur, libre de faire tout ce qui ne lui est pas interdit, pourrait autoriser, au delà d'une année, l'engagement de toutes les dépenses, serait même libre d'établir d'une manière définitive, selon la méthode suivie en matière législative ordinaire, un certain nombre de dépenses qui resteraient ainsi autorisées jusqu'à ce qu'un texte formel vienne abroger la loi antérieure.

Mais si, sur ce point, la constitution de 1875 se trouve muette, il est de tradition constante, en France, que le Parlement n'accorde que pour un an cette autorisation et y applique le produit des impôts qui ne sont autorisés également que pour la même période. Aussi, beaucoup d'auteurs soutiennent-ils que la règle du vote annuel du budget se trouve, en France, constituer pour le Parlement une obligation d'ordre constitutionnel qui puiserait sa source, soit dans des textes constitutionnels antérieurs et qui demeureraient alors en vigueur, soit dans la coutume (1).

(1) Duguit, *Op. cit.*, p. 523 : « Une des fonctions les plus importantes du Parlement, dans les pays qui pratiquent le régime parlementaire, est le vote du budget, vote qui, en France, doit être annuel. L'annalité du budget n'est point inscrite dans la constitution de 1875 ;

Il est certain qu'en France, en vertu d'une coutume constante, le Parlement n'accorde le budget que pour un an. Mais ce qui a été établi par la coutume peut être abrogé par la coutume, le principe du vote annuel du budget, principe que lors de l'établissement du régime représentatif il est nécessaire de pra-

« mais la règle est incontestée et incontestable, et forme
« depuis 1791 un principe de notre droit public, soit que
« l'on considère que les constitutions antérieures sont en-
« core en vigueur sur ce point, soit que l'on y voit une
« règle de droit coutumier constitutionnel. Le Parlement
« français qui voterait un budget pour plusieurs années,
« par exemple un septennat militaire ou un quinquennat
« naval sur le modèle allemand, ferait un acte inconstitu-
« tionnel ».

« P. 526 : « Le Parlement français ne peut établir
« l'impôt que pour un an, c'est encore un principe incon-
« testé de notre droit constitutionnel, quoique la consti-
« tution de 1875 ne l'ait point rappelé, mais il est for-
« mulé dans la plupart de nos constitutions depuis 1791,
« et le Parlement qui établirait l'impôt pour plus d'une
« année, violerait certainement une règle constitution-
« nelle, que l'on considère les textes antérieurs comme
« encore en vigueur, ou qu'on y voit une règle constitu-
« tionnelle coutumière ».

P. 526-527 : « Cette fonction administrative (le vote des
« dépenses) est conférée au Parlement par les nombreux
« textes qui, depuis 1789, ont décidé que toute dépense
« devait être au préalable votée, et ne pouvait être votée
« que pour une année. Les lois constitutionnelles de 1875
« ne disent rien à cet égard ; mais le principe est incon-
« testé..... le Parlement qui voterait une dépense s'éten-
« dant sur plusieurs exercices, violerait une règle consti-
« tutionnelle ».

tiquer strictement et de proclamer dans les constitutions, afin que le Parlement, qui n'a pas encore acquis une grande influence dans le pays, puisse sauvegarder ses droits vis-à-vis de l'Exécutif ; ce principe ne devient-il pas inutile lorsque, comme en Angleterre, le régime parlementaire et la liberté politique ont poussé des racines si profondes que le Parlement n'a plus à craindre de voir le gouvernement méconnaître ses volontés, et, lorsqu'en France, on en sera arrivé à cet état, ne pourra-t-on pas, tout en se conformant à l'esprit de la constitution, rompre avec la tradition, abandonner une arme devenue inutile, comme on l'a fait en 1872 pour le principe du vote annuel du contingent militaire (1) ?

Il faut, croyons-nous, répondre affirmativement, le principe de l'annalité budgétaire n'est pas un principe constitutionnel ; il pourrait être abandonné en France (2). Mais, il reste à examiner s'il serait avantageux, en France, d'abandonner le principe, soit en votant, pour plusieurs années, un budget unique, soit en détachant du budget annuel certaines dépenses qui seraient établies à perpétuité et constitueraient les charges d'un fonds consolidé.

(1) Esmein, *Op. cit.*, p. 764.

(2) En ce sens, Esmein, *Op. cit.*, p. 760.

§ 2. — *Des budgets établis pour plusieurs années.*
Avantages et inconvénients de ce système.

On peut laisser de côté l'inconvénient politique qu'il y aurait pour le Parlement, à abandonner pour deux ou trois années son arme contre l'Exécutif. Cet inconvénient, en effet, pourrait être facilement évité en conservant dans notre droit public le principe de l'autorisation annuelle. Les recettes et les dépenses qui seraient ainsi prévues pour plusieurs années ne seraient autorisées que pour un an seulement. Les années intermédiaires, par conséquent, il serait nécessaire de voter en bloc un budget d'autorisation, et, comme sanction indispensable, on laisserait subsister les peines de la concussion et de la forfaiture contre le ministre qui ordonnancerait les dépenses inscrites au budget de prévision ou le fonctionnaire qui prélèverait les impôts prévus dans ce même acte avant le vote de la loi spéciale d'autorisation.

Examinons donc la question au seul point de vue financier :

Pour que les prévisions d'un budget soient exactes, nous l'avons vu plus haut, il faut que les faits sur lesquels on se basera pour l'établir soient de date récente ; sans cette condition essentielle, les chiffres prévus ne se trouvent pas être d'une exactitude suffisante. En France, nous l'avons constaté, on ne peut

pas prévoir d'une façon suffisamment précise, étant donnée la date à laquelle on commence la préparation du budget, quel sera l'état économique du pays, lorsque s'ouvrira l'année financière pendant laquelle le budget devra être exécuté. Il serait par conséquent désastreux d'aggraver encore cette situation, en reculant d'un an la période d'exécution d'une moitié d'un budget, ce qui aurait fatalement lieu si l'on votait un budget biennal. Bien plus, le Parlement qui n'aurait plus à discuter de budget que tous les deux ans, désirerait d'autant plus légiférer par voie budgétaire que les occasions d'utiliser cette procédure deviendraient plus rares. Pour permettre au législateur de discuter toutes les réformes qu'il voudrait faire aboutir par le budget, le ministre des Finances se verrait obligé de déposer de meilleure heure encore son projet, et la Chambre des députés l'y contraindrait au besoin, ce qui aggraverait d'autant l'inexactitude des prévisions.

En vain, soutiendrait-on, comme M. de Bismarck, que cette réforme produirait incontestablement des résultats excellents quant à l'exactitude des prévisions budgétaires, en permettant aux erreurs en sens contraire de se compenser sur un plus large espace (Discours des 5 et 6 mai 1881). Quand on établit un budget, on ne cherche pas à indiquer les recettes et les dépenses d'une année moyenne ; on veut prévoir *exactement*, autant qu'il est possible, quelles seront

les vraies recettes et les vraies dépenses durant une certaine période de temps ; ces recettes et ces dépenses se trouveront intimement liées à l'état économique du moment et les différences entre les prévisions et les résultats définitifs que l'on sera amené à constater dans le courant de la deuxième année, auront été déterminées par un mouvement économique qui aura commencé à se dessiner, la plupart du temps, avant la fin de la première année ; et que, par conséquent, il aurait été facile de prévoir, dans le cas où l'on aurait établi deux budgets distincts, votés à un an d'intervalle.

Le fait, donc, de réunir en un seul acte les prévisions budgétaires pour deux ou trois années, loin d'annihiler, en les contrebalçant, les inexactitudes inhérentes aux prévisions humaines, ne fera que les aggraver, les résultats de chaque exercice, constituant la suite logique de ceux de l'exercice précédent. C'est d'ailleurs cette idée que le 8 mars 1881, le docteur Hânel a développé, lorsque, combattant le projet déposé au Reichstag par M. de Bismarck, il disait : « tant que les forces de l'intelligence humaine étendent moins facilement leurs prévisions à un long espace qu'à une courte durée, il est clair que la période d'une année, pour le vote des budgets, restera préférable à toute période plus étendue ».

Si un tel système était adopté, l'inexactitude dans les prévisions deviendrait telle que l'on serait obligé

d'y remédier par un grand nombre de lois rectificatives, il en résulterait encore un plus grand désordre dans la méthode de travail suivie par le Parlement ; l'économie de temps que l'on escomptait réaliser par l'adoption de cette méthode serait insignifiante, sinon nulle ; en revanche, le budget qui serait voté sous forme de loi unique n'aurait aucune valeur, étant donnée l'inexactitude de ses prévisions, le véritable budget serait constitué par l'ensemble des lois rectificatives votées après coup, l'unité aurait disparu, et avec elle la clarté.

Le législateur, en outre, ne serait-il pas tenté d'employer toutes ces lois rectificatives pour légiférer ? pour faire aboutir les réformes qu'il désire voir voter ? Le résultat obtenu se trouverait ainsi diamétralement opposé au but poursuivi ; en voulant éviter la législation par voie budgétaire, en diminuant le nombre des budgets, l'on arriverait à multiplier les documents de nature budgétaire et à favoriser ainsi une procédure que l'on cherchait à enrayer, sinon à supprimer.

Malgré ces inconvénients financiers, malgré le souvenir des événements politiques de 1877, qui fera toujours en France regarder d'un mauvais œil tout projet tendant à porter atteinte à la règle de l'annalité du budget, deux propositions de loi ont été déposées ces dernières années, qui tendent toutes deux à introduire dans notre droit public le principe d'un budget biennal.

La première, qui est due à l'initiative de M. Boudenoot, a été déposée le 29 mars 1899, elle est ainsi conçue :

ART. 1^{er}. — La discussion générale du budget et les discussions générales des budgets de chaque ministère n'auront lieu que tous les deux ans, ainsi que la discussion des chapitres dont les crédits ne comportent pas de changement.

art. 2. — Dans l'année intermédiaire, le projet de loi portant fixation du budget général des recettes et des dépenses devra simplement comprendre : *a*) En ce qui concerne les dépenses : un état global pour les chapitres non modifiés de chaque ministère et non sujets à discussion, conformément à l'article 1^{er} ; un état détaillé pour les chapitres comportant une modification dans le chiffre du crédit. — *b*) En ce qui concerne les recettes : une loi de finances contenant les articles qui sont relatifs à l'ouverture des crédits ; à l'autorisation de percevoir les impôts et revenus autorisés ; aux moyens de service et dispositions annuelles et qui sont strictement nécessaires, en conformité des lois existantes.

On le voit, si cette proposition ne portait pas atteinte au principe du vote annuel du budget, elle tendait, tous les deux ans, à en restreindre singulièrement les débats, par la suppression des discussions générales, par l'abandon du vote par chapitres, lorsque les chiffres inscrits ne se trouvent pas modifiés, et par l'in-

terdiction formelle d'introduire dans la loi de finances des dispositions législatives totalement étrangères au budget.

Si nous laissons de côté cette dernière disposition dont nous étudierons ailleurs la valeur constitutionnelle et financière ; nous pouvons remarquer dès maintenant, que cette proposition ne se trouvait pas exempte de toute critique ; elle n'établit pas un budget biennal, les chiffres portés au budget de l'année précédente peuvent être changés, par conséquent, disparaît la critique que nous adressions au budget biennal, à savoir l'impossibilité dans laquelle on se trouve d'inscrire trop longtemps à l'avance des chiffres d'une exactitude suffisante ; mais, qui aurait pu prendre, dans le budget de la période intermédiaire, l'initiative de ces modifications aux prévisions de l'année antérieure ? La proposition ne le disait pas ; il semble bien que dans l'esprit de son auteur, ces modifications auraient émané soit du gouvernement, soit de la commission du budget ; mais, auraient-elles pu émaner de l'initiative parlementaire qui, en 1899, pouvait s'exercer sans limite en matière budgétaire ? et alors, il aurait suffi qu'un député déposât quelques amendements modifiant les chiffres portés sur l'état global des chapitres non modifiés de chaque ministère, pour que l'on revînt au vote par chapitre que la proposition avait la prétention de supprimer. L'économie de temps réalisée aurait donc

été insignifiante et les résultats obtenus auraient été de mince importance.

L'autre proposition, d'une date bien plus récente, est due à l'initiative de M. J.-L. Breton et plusieurs de ses collègues, elle est bien plus radicale que celle de M. Boudenoot, en voici d'ailleurs le texte :

Art. 1^{er}. — Le budget de l'Etat est voté tous les deux ans.

Art. 2. — Le projet de loi portant fixation du budget biennal est déposé par le gouvernement, avant la fin du mois de janvier de la deuxième année d'exercice du budget précédent.

Art. 3. — Une loi rendue avant la fin de la 1^{re} année de chaque exercice budgétaire autorisera globalement l'ordonnancement des dépenses et la perception des impôts de la 2^e année du même exercice.

Il y aura crime de concussion à l'égard de tout Ministre qui ordonnancerait une dépense inscrite au budget biennal avant le vote de la loi spéciale autorisant l'emploi des crédits votés. Il y aura également forfaiture de la part de tout fonctionnaire qui prélèverait des impôts avant le vote de la loi spéciale.

Art. 4. — Des lois spéciales délibérées par les Chambres sur la proposition du gouvernement, ou de l'initiative parlementaire, apporteront au cours de chaque exercice les modifications reconnues nécessaires aux dispositions budgétaires précédemment adoptées.

Les projets ou propositions de loi ayant ce but

seront renvoyées de droit à la commission du budget (1).

Cette proposition, comme celle de M. Boudenoot, conserve le principe politique de l'autorisation budgétaire annuelle ; cependant, tandis que M. Boudenoot prévoyait que la plus grande partie des erreurs de prévisions se trouverait redressée dans le budget d'autorisation, M. J.-L. Breton semble, au contraire, prévoir que ces rectifications seront faites par des lois spéciales, assez nombreuses par conséquent, et qui entraîneraient nécessairement les deux inconvénients signalés plus haut et qui résultent de la multiplicité des textes budgétaires, à savoir : le défaut de clarté et l'entraînement à la législation par voie budgétaire. On peut remarquer, en outre, que la proposition exige, en son article 2, que le projet de budget biennal soit déposé dans le courant de janvier, disposition qui aurait pour conséquence, en avançant encore la période de préparation du budget, d'aggraver l'incertitude qui plane actuellement sur les prévisions budgétaires. C'est pourquoi, nous ne croyons pas qu'il serait souhaitable de voir introduire ces textes dans notre législation, qui, en compensation d'inconvénients certains, n'offriraient que des avantages des plus problématiques.

(1) *Officiel*, documents, Chambre, année 1906, p. 337.

§ 3. — *Des dépenses autorisées une fois pour toutes.*

Avantages et inconvénients de ce système.

Il est un deuxième moyen de porter atteinte au principe de l'annuité budgétaire et que certains préconisent comme remède à la législation par voie budgétaire (1), avec ce système, on conserverait un budget annuel ; mais, en dehors de lui, et pour un temps illimité, on autoriserait toute une série de dépenses, très importantes et dont la quotité ne serait pas soumise aux variations d'influence économique. Les avantages de ce système semblent être manifestes ; on ne peut reprocher au procédé de conduire à une inexactitude forcée du chiffre des dépenses qui se trouvent être prévues trop longtemps à l'avance ; les charges de ce fonds consolidé étant, par hypothèse, des dépenses sur lesquelles les faits économiques sont sans influence (service de la dette publique, traitement des fonctionnaires). En revanche, on ne craindrait plus de voir le législateur refuser les crédits nécessaires au fonctionnement normal de la Constitution ou des lois organiques. On pourrait objecter, il est vrai, que ce système aurait le grave inconvénient financier de porter atteinte au principe de l'universalité du budget ; une partie des dépenses n'étant plus inscrites au budget

(1) Esmein, *Op. cit.*, pp. 760 et 761.

annuel, celui-ci ne présenterait plus le tableau exact de toutes les charges du pays, il en résulterait donc un manque de clarté, ou plutôt de sincérité ; mais il serait bien simple de remédier à cet inconvénient ; il suffirait de faire figurer *pour ordre* au budget, ces dépenses établies à toujours, le législateur n'aurait pas le droit de toucher aux chiffres qui en composent les chapitres ; il ne serait appelé à les voter que pour respecter le principe de l'universalité budgétaire, c'est le système qui est pratiqué en Allemagne pour le vote des dépenses militaires et navales.

Cette procédure qui de loin semble très séduisante, ne présente pas, en réalité, tous les avantages que beaucoup lui prêtent. En effet, quelles seront les dépenses qui seront autorisées pour un temps illimité ? Nous avons observé qu'il était absolument nécessaire qu'elles remplissent ces deux conditions : qu'elles fussent inévitables par leur essence même, et à peu près immuables quant à leur chiffre. Si donc l'on met à part ces dépenses, ce n'est pas parce que l'on craint que le législateur ne se laisse entraîner à les retrancher ou à les réduire ; leur importance même constitue pour elles une garantie assurée contre les suppressions ; cela est si vrai, que si le système que nous envisageons ici venait à être adopté en France, il est bien certain que l'on ne verrait pas, à cause de cette réforme, le cours de la rente s'élever, les por-

teurs de titres y voyant une plus grande garantie pour le paiement de leurs arrérages (1).

Réaliser une économie de temps, voilà donc le seul but que l'on rechercherait en adoptant ce système, temps qui se trouve inutilement perdu par le vote de ces chapitres, dont on ne peut pas sérieusement discuter la nécessité, et sur lesquels une minorité turbulente, pour faire de l'obstruction, dépose des amendements, tendant soit à leur diminution, soit même à leur suppression.

Ce résultat se trouverait-il bien atteint ? Ou bien, nous l'avons vu, ces crédits, établis à perpétuité, ne figureront pas au budget annuel, et alors, on ferait échec au principe de l'universalité budgétaire, ce qui aurait de sérieux inconvénients financiers, ou bien, au contraire, on ferait figurer ces crédits au budget, simplement pour ordre ; il serait bien entendu que les Chambres ne seraient pas libres de les refuser ; mais, nous le savons, cette limitation à l'omnipotence des Chambres ne signifie rien si elle n'est pas sanctionnée, et il est impossible, en France, d'établir une sanction. Par conséquent, du moment que ces crédits

(1) Contra, Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des Finances* (7^e édition, 1906), p. 88. « Dans un pays démocratique, où l'opinion publique est singulièrement mobile, il pourrait arriver que des majorités passagères compromissent gravement la destinée du pays par la suppression imprévoyante des crédits pour des rouages indispensables à la vie nationale ».

seront soumis au vote des Chambres, on ne pourrait empêcher que des discussions ne s'élèvent à propos de ces crédits; et cela est si vrai que, quoique le système que nous envisageons ici soit celui qui est traditionnellement suivi en France, en ce qui concerne le vote des crédits relatifs à la dotation des Chambres (1), des cas se sont présentés où des crédits de cette nature ont été mis en discussion (2).

En résumé donc, si, en France, on se décidait à établir une sorte de fonds consolidé, on aurait le choix entre deux systèmes; ou bien, on continuerait à inscrire *pour ordre* au budget, les charges permanentes, et alors, *en fait*, rien ne se trouverait changé, la réforme serait tout au moins inutile; ou bien, au contraire, on renoncerait tout à fait au principe de l'unité budgétaire; on y gagnerait peut-être deux ou trois séances; mais cet avantage ne compenserait certainement pas l'inconvénient qui résulterait de tous les abus financiers auxquels on ouvrirait la porte en brisant l'unité du budget.

Ainsi donc, si l'on porte atteinte au principe de l'annalité budgétaire, soit en établissant un budget biennal, soit en établissant une sorte de fonds conso-

(1) Boucard et Jèze, *Op. cit.*, pp. 294-295. — Pierre, *Op. cit.*, n° 1177 et suivants.

(2) Le 24 mars 1895, par exemple, M. Jaurès avait déposé un amendement qui tendait à la suppression pure et simple du chapitre intitulé : « Dépenses administratives « du Sénat et indemnités des Sénateurs ».

lidé, on se trouve créer par là même de très graves inconvénients.

Ce n'est donc pas de ce côté qu'il faudra rechercher à réfréner l'habitude de légiférer par voie budgétaire. Examinons donc, si, directement, comme M. Boudenoot proposait de le faire tous les deux ans, on ne pourrait tenter de prohiber cette méthode.

II. — Réglementation directe du droit d'initiative législative.

Ici encore, nous avons plusieurs points à examiner : il y a comme précédemment deux problèmes à trancher ; l'un est un problème constitutionnel, l'autre est un problème financier. Le premier consiste à rechercher si, au point de vue constitutionnel, *on* peut empêcher le gouvernement ou la Chambre des députés d'exercer, à l'occasion du vote du budget, leur droit d'initiative ; le second consiste à rechercher quel devra être le contenu de l'acte prohibant ce mode de procéder, si nous admettons qu'un tel acte puisse être constitutionnel.

§ 1. — *A quelles conditions, pourrait-on, sans violer la constitution, interdire à ceux qui ont l'initiative des lois, d'exercer ce droit sous forme de propositions jointes à la loi de finances.*

Il est certain que le pouvoir Constituant pourrait

valablement, sous quelque forme que ce soit, formuler une telle prohibition, un texte constitutionnel ne peut pas être inconstitutionnel, exactement comme un texte législatif ne peut pas être illégal ; c'est pourquoi nous ne dirons rien de plus sur les textes constitutionnels. Restent donc deux autres catégories d'actes auxquels on pourrait songer à avoir recours : le règlement de la Chambre des députés et la loi.

Etudions d'abord le règlement de la Chambre des députés.

Il est un fait certain, c'est que le règlement de la Chambre des députés ne pourrait pas imposer au Président de la République ou aux membres de la Chambre un cadre dans lequel ils devraient nécessairement faire entrer leurs projets de lois ; il est conforme à la lettre et à l'esprit de la Constitution que celui qui exerce son droit d'initiative législative, Député ou Président de la République, exerce ce droit en toute liberté, puisse mêler dans un même acte des dispositions qui peuvent sembler étrangères les unes aux autres, voire même contradictoires ; il faut que les Chambres appelées à voter un texte le connaissent dans son ensemble, il faut donc que l'auteur du projet, celui qui a eu la conception première de la réforme, qui semble par conséquent le meilleur juge de la connexité des dispositions qu'il présente, conserve toute sa liberté d'initiative sur ce point. La Constitution ne distingue pas s'il s'agit d'une loi de

finances ou d'une autre loi ; le Président de la République, comme d'ailleurs le député, doit donc rester entièrement libre ; en effet, s'il est matériellement impossible à un député de présenter une proposition de budget, rien en théorie ne le lui interdit, et il pourrait alors, dans ce cas, sans que certainement aucune disposition réglementaire l'en puisse empêcher, insérer dans sa proposition de budget des projets de réformes ayant un véritable caractère législatif.

Voici donc un premier point acquis, par voie réglementaire la Chambre des députés ne pourrait interdire au gouvernement ou à l'un de ses membres (dans le cas impossible à concevoir où un député prendrait l'initiative du budget) d'introduire des projets de réforme dans le texte primitif qui serait déposé.

Mais, il est un mode de *création réglementaire* sous lequel le droit d'initiative des membres des Chambres législatives peut être exercé, nous voulons parler du droit d'amendement ; rien, au point de vue constitutionnel, n'autorise le droit d'amendement ; mais rien ne l'interdit ; il a donc pu être créé très valablement par voie réglementaire. A côté d'inconvénients divers que nous avons rappelés brièvement plus haut, il a des avantages qui l'ont fait adopter par les règlements de nos Chambres législatives. Mais, il est des cas où ces inconvénients peuvent ne pas être compensés par des avantages équivalents ; c'est notamment ce qui se produit lorsqu'ils peuvent permettre aux membres de

la Chambre de modifier la législation en vigueur. Le règlement de la Chambre pourrait, très valablement, alors, prohiber le dépôt de tels amendements. Remarquons que nous ne nous occupons ici que des amendements qui proposent des textes législatifs proprement dits ; or, la plupart du temps, les amendements au budget n'ont pas ce caractère ; ils tendent le plus souvent à augmenter le montant de certains chapitres de dépenses ; en déposant un amendement de cette nature, le député fait peut-être un acte détestable ; mais il ne participe pas au pouvoir législatif proprement dit, il n'essaie pas de légiférer par voie budgétaire.

Cette opinion a été contestée, plusieurs auteurs considèrent le droit d'amendement comme un droit constitutionnel qui ne pourrait être supprimé par voie réglementaire, tel est notamment l'avis de M. Duguit : « Ce caractère administratif (du budget des dépenses), « écrit-il, a été implicitement reconnu par la Chambre « des députés le 16 mars 1900. En votant une résolution qui restreint dans une large mesure l'initiative « parlementaire en matière de dépenses, la Chambre « a reconnu, évidemment, peut-être d'ailleurs à l'insu « de beaucoup de ses membres, que ce vote des dépenses n'était pas le vote d'une loi proprement « dite ; sinon la résolution qu'elle a votée aurait été « directement contraire à l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, qui donne aux deux

« Chambres et au Président de la République l'initiative de ces lois. Cette résolution fait plus que réglementer, elle restreint véritablement l'initiative parlementaire en matière de dépenses; mais elle ne touche pas à l'initiative en matière de loi proprement dite, puisque le vote des dépenses n'est pas une loi au sens matériel » (1).

Il résulterait donc de cette opinion que la prohibition, par voie réglementaire, des amendements qui constituent l'exercice du droit d'initiative d'une loi proprement dite, les seuls dont nous nous occupions, serait contraire à la constitution; mais que les résolutions Rouvier et Berthelot, qui ne concernent que des amendements déposés sur des chapitres de dépenses, n'ont pas violé la Constitution; parce qu'ils ne portent pas atteinte au droit d'initiative *des lois* au sens de l'article 3 de la loi du 25 février 1875.

Quelle que soit l'opinion que l'on adopte sur le point de savoir si le droit d'amendement est ou non un droit constitutionnel entre les mains des membres des Chambres législatives, nous ne croyons pas, qu'en tout état de cause, on puisse jamais soutenir la théorie de M. Duguit; parce que, toutes les constitutions qui se sont succédé en France, et en particulier la constitution actuellement en vigueur, ont toujours entendu par *loi*, une loi en la forme, un texte établi par

(1) Duguit, *Op. cit.*, p. 529.

le pouvoir législatif ; quand donc, la Constitution parle de l'*initiative des lois*, elle entend faire allusion à tous les actes qui ont la forme des lois. Il peut être intéressant, au point de vue théorique, de rechercher, comme nous l'avons fait au début de cette étude, quels sont, parmi les textes que le pouvoir législatif est appelé à établir, ceux qui sont de véritables lois, et ceux qui ne sont que des actes d'administration, parce que la nature de ces derniers actes a pu imposer au législateur certaines règles de procédure, différentes de celles qui sont traditionnellement suivies dans le vote des lois ordinaires. Mais au strict point de vue constitutionnel, en droit positif français, les actes d'administration passés en la forme des lois sont soumis exactement aux mêmes règles *constitutionnelles* que les lois proprement dites, qu'il s'agisse de leur initiative ou de leur force exécutoire.

La principale objection qui a été faite contre la constitutionnalité d'un article de règlement qui limiterait le droit d'amendement des députés est celle-ci : L'article 3 de la loi de 1875, dit-on, disposant que « le Président de la République a l'initiative des lois « concurremment avec les membres des deux « Chambres », il doit être de règle constitutionnelle que le gouvernement et les membres des deux Chambres aient un droit égal ; or, par voie de règlement, si l'on limite l'initiative parlementaire, l'égalité qu'a voulue la constitution se trouvera rompue, la réglementation

de l'initiative parlementaire ne sera constitutionnelle qu'à condition que l'initiative gouvernementale soit également réglementée. On ne peut porter atteinte à l'initiative gouvernementale par voie de règlement, il faudra donc, nécessairement, avoir recours à un texte législatif, qui seul pourra fixer une règle obligatoire pour le gouvernement comme pour les membres des Chambres, et qui, ainsi, garantirait l'égalité de droits qui, constitutionnellement, doit exister entre le Parlement et le Président de la République.

Nous ne croyons pas ce raisonnement exact, en supprimant le droit d'amendement, on ne supprime pas une partie du droit d'initiative qui appartient au député ; celui-ci reste toujours libre de saisir, par un projet de loi spécial, la Chambre à laquelle il appartient. Bien plus, on pourrait soutenir que la suppression du droit réglementaire d'amendement rétablirait l'égalité entre le gouvernement et les Chambres, le droit d'amendement n'existant qu'au profit des membres du Parlement. Le budget, en fait, il est vrai, émane toujours de l'initiative gouvernementale, c'est un résultat nécessaire du caractère administratif du budget ; mais, rien, au point de vue constitutionnel, tout au moins en droit français, n'interdirait à un député de saisir directement la Chambre d'une *proposition* de budget.

Nous ne tiendrons donc pas compte de cette objec-

tion tirée de l'inégalité de droit entre le gouvernement et la Chambre, qui résulterait d'une telle réforme. Cet argument fut invoqué par M. André Berthelot à la séance du 16 mars 1900, lorsque, voulant réduire le droit d'initiative du gouvernement et des membres de la Chambre pour tous les projets qui devaient entraîner de nouvelles charges budgétaires, il présentait une proposition de loi, écartant le règlement comme inconstitutionnel (1).

Examinons maintenant la loi :

Est-ce que, par une loi, on pourrait limiter le droit d'initiative du gouvernement et des membres de la Chambre des députés ? Nous ne le croyons pas. Lorsque la loi constitutionnelle de 1875 a déclaré que le Président de la République et les membres des

(1) « Je disais, messieurs, que, ce qui caractérise notre « proposition, c'est que, conformément à l'esprit des lois « constitutionnelles, elle réglemeute de la même manière « l'initiative ministérielle et l'initiative des simples « membres de cette Chambre ».

M. Rouvier disait également à la même séance : « Peut-il y avoir des doutes sur le caractère constitu- « tionnel de la parité des droits entre les membres de la « Chambre et le pouvoir exécutif, en présence de la ré- « daction de l'article 3 de la loi constitutionnelle qui « porte : « Le Président de la République a l'initiative des « lois concurremment avec les membres des deux « Chambres » ?

« Il semble que la langue française aurait perdu cette « merveilleuse clarté qui la distingue, si on pouvait « élever une discussion sérieuse sur ce point ».

Chambres avaient l'initiative des lois, elle a entendu laisser chacun juge de l'opportunité du dépôt de ses projets et de ce qu'ils devaient contenir. Une loi simple qui aurait la prétention de limiter le droit d'initiative ou de le réglementer, serait inconstitutionnelle. Si la Chambre, appelée à examiner un projet, qu'il émane de l'initiative gouvernementale ou de l'initiative parlementaire, trouve que certaines dispositions n'y sont pas à leur place, qu'elles feraient mieux l'objet d'un projet spécial, elle n'a qu'à dissocier du texte primitif tout ce qui lui semble déplacé. Mais, elle ne peut interdire d'avance, qu'on ne l'en saisisse ; pas plus d'ailleurs qu'elle ne pourrait ordonner au gouvernement (ou à l'un de ses membres) de déposer un projet quelconque, le projet de budget, par exemple, à une date déterminée.

En vain, citerait-on comme M. André Berthelot, le précédent de la loi du 12 août 1876, par laquelle, sauf en cas d'urgence, le législateur a interdit aux ministres de demander, plus d'une fois par mois, l'ouverture de crédits additionnels. Cette loi, à notre avis, est sans valeur constitutionnelle. Conformément à l'esprit de la Constitution, le Président de la République doit être le seul juge de l'opportunité qu'il y a à déposer tel ou tel projet ; ce droit ne peut pas être limité par voie législative, et il faudrait en dire autant du droit d'initiative parlementaire. Cette loi de 1876, il est vrai, laisse au Président de la République une

certaine latitude, en ce sens qu'en cas d'urgence, les demandes de crédits supplémentaires demeurent permises à quelque moment que ce soit. Mais dans quel cas y aura-t-il urgence ? Le seul fait qu'en dehors du budget des crédits se trouvent demandés, ne prouve-t-il pas qu'il y a urgence ? Des deux choses l'une, ou bien la loi du 12 août 1876 est inutile, toutes les demandes de crédits additionnels étant urgentes, ou bien alors, le droit du Président de la République se trouve effectivement limité, et alors cette loi est inconstitutionnelle.

Par le même raisonnement, on pourrait facilement démontrer qu'une loi ordinaire qui voudrait imposer au gouvernement l'obligation de déposer un projet de loi avant une certaine date serait également inconstitutionnelle ; c'est ainsi que, par exemple, la proposition de M. J.-L. Breton, que nous citions plus haut et qui tend, dans son article 2, à faire adopter une disposition de ce genre pour le projet de budget biennal, dont elle organise l'établissement ; dans le cas où elle serait adoptée comme loi ordinaire, n'aurait aucune valeur constitutionnelle. Elle constituerait, tout au plus, une règle de conduite que le gouvernement serait libre de ne pas suivre ; elle aurait la même valeur qu'un vœu émis par le Parlement ; mais, dans les pays qui pratiquent le régime parlementaire, un vœu du législateur équivaut, en fait, à un ordre donné au gouvernement, c'est pourquoi, il

ne serait pas mauvais, au point de vue pratique, de voir adopter de ces lois qui, quoique inconstitutionnelles, contribueraient peut-être à restreindre sensiblement l'habitude de légiférer par voie budgétaire (1).

En résumé, il n'y aurait donc que par voie de réforme constitutionnelle que le droit d'initiative du gouvernement et des membres de la Chambre pourrait être limité. Mais, en ce qui concerne le droit d'initiative des députés, en particulier lorsque ce droit est exercé sous forme d'amendement, les conditions d'exercice en peuvent être organisées par voie réglementaire, sans que, pour cela, les dispositions constitutionnelles inscrites dans l'article 3 de la loi du 25 février 1875, se trouvent méconnues.

Mais, en aucun cas, on ne saurait avoir recours à une loi ordinaire, même dans le cas où un texte réglementaire suffirait pour limiter le droit d'initiative des députés :

Quoique nos lois constitutionnelles de 1875 ne donnent pas formellement aux Chambres le droit de

(1) C'était notamment l'opinion émise par M. J. Roche, le 16 mars 1900 à la Chambre des députés : « Tous les efforts qui seront tentés pour aboutir à ce résultat, » disait-il, « quelles que soient les procédures proposées, » d'avance, pour ma part, j'y souscris, faisant bon marché, « en pareille matière, des formes pures et ne regardant » que le fond ». *Officiel*, Chambre; débats, année 1900, p. 908.

faire elles-mêmes leur règlement, l'article 5 de la loi du 16 juillet 1875 fait allusion à ce droit, traditionnel en France pour nos Assemblées politiques, notre constitution actuelle a certainement entendu maintenir le droit antérieur. Chaque Chambre possède ce droit, en vertu de la Constitution, droit qui ne pourrait lui être enlevé implicitement par une loi (1).

Cette solution se trouve d'ailleurs être dictée par la nature même des textes réglementaires ; ceux-ci, en effet, déterminent les règles suivant lesquelles seront préparées et arrêtées les délibérations de chaque assemblée, *et ces règles s'imposent à chacune des Chambres*. Or, nous l'avons déjà dit en plusieurs endroits, il serait inconstitutionnel qu'une loi eût la prétention d'imposer certaines règles au législateur ; le législateur ne peut se donner des ordres à lui-même, et c'est justement ce qu'il ferait, s'il votait, sous forme de loi ordinaire, un texte de nature réglementaire.

§ 2. — *Du contenu des textes qui pourraient régler le droit d'initiative législative s'exerçant à l'occasion du budget.*

Nous allons maintenant examiner quels textes on pourrait proposer pour réglementer l'initiative du

(1) *Contra* Esmein, p. 713 : « En vertu des principes généraux, toute assemblée a le droit de faire son règlement, à moins qu'un texte de loi le lui interdise et la réglemente d'autorité en tout ou en partie ».

Président de la République et des membres des Chambres en ce qui concerne les propositions faites à l'occasion du budget.

Ces textes, on pourrait les diviser en deux catégories, les uns qui fixeraient d'avance un certain cadre, duquel le budget ne pourrait sortir, qui limiteraient ainsi directement et indistinctement le droit d'initiative des Ministres et des Députés, devraient nécessairement faire l'objet d'un projet de réforme constitutionnelle ; les autres, au contraire, qui ne tendraient qu'à modifier les conditions dans lesquelles peut aujourd'hui s'exercer le droit d'initiative parlementaire, spécialement lorsqu'il se manifeste sous forme d'amendements, quoique pouvant incontestablement faire eux aussi l'objet d'une réforme constitutionnelle, seraient plus spécialement désignés, par leur nature, pour être incorporés au règlement de la Chambre des députés.

Examinons donc successivement ces deux catégories de réformes et étudions-en les avantages et inconvénients respectifs.

a) Réglementation de l'initiative gouvernementale et parlementaire par voie constitutionnelle.

Le seul moyen de pouvoir limiter ainsi le droit de ceux qui ont l'initiative des lois, consisterait à définir le budget dans un texte constitutionnel, à énumérer d'une manière limitative, quelles sont les dispositions

budgétaires proprement dites, et à interdire d'insérer dans la loi annuelle de finances ainsi définie les dispositions qui se trouveraient être ainsi légalement et constitutionnellement étrangères au budget.

C'est le système que proposait M. Boudenoot, dans le projet qu'il a présenté en 1899 et que nous avons cité plus haut; c'est également ce procédé que M. Berthelot a essayé de faire adopter en 1900, utilisant, pour asseoir sa réforme, la procédure que dorénavant il voulait faire interdire, en proposant de faire voter dans la loi de finances un article ainsi conçu : « Le budget prévoit et autorise pour l'exercice auquel il se rapporte : les dépenses publiques, dans la limite résultant des lois antérieures, les recettes destinées à y faire face, et les divers moyens de service. »

C'est sans doute à ce procédé que songeait également M. Chabert, lorsque, le 16 décembre 1906, il fit adopter par la Chambre des députés la résolution suivante : « La Chambre invite M. le ministre des Finances à étudier un projet de loi portant que, désormais, la loi de finances ne pourra comprendre que des articles ayant trait à la perception et au rendement des impôts à l'exclusion de toutes autres questions » (*Officiel*, Chambre, débats, p. 3348, année 1906).

Si un tel système était adopté, le ministre des Finances ne pourrait plus, sans violer la Constitution, introduire dans son projet de budget des dispositions

étrangères ; la Commission du budget ne pourrait plus incorporer des projets de réformes au contre-projet qu'elle a l'habitude d'élaborer, le député, tout en conservant intact son droit d'amendement, lorsqu'il s'agirait de modifier des dispositions budgétaires proprement dites ou d'en faire adopter de nouvelles, ne pourrait déposer comme amendements à la loi de finances, des propositions législatives proprement dites, étrangères au budget constitutionnellement défini.

Outre qu'il serait très difficile de distinguer d'une manière précise les dispositions budgétaires de celles qui ne le sont pas, une telle réforme serait par trop rigoureuse ; un certain nombre de petites réformes, qui ne sont pas des réformes budgétaires à proprement parler, mais qui sont en connexité étroite avec la loi de finances, pouvant être très utilement, comme nous l'avons vu, incorporées à la loi de finances. Le choix de ces réformes devrait être théoriquement abandonné au tact du législateur, et c'est parce que celui-ci a manqué de tact ces dernières années qu'il faut se résoudre à le discipliner impérativement. Mais, serait-il bon d'imposer une règle fixe, rigide, difficile à modifier, comme l'est nécessairement toute règle constitutionnelle ? et qui serait d'autant plus gênante pour les députés que ceux-ci passeraient d'une liberté presque absolue à une réglementation excessivement rigoureuse. Ne serait-il pas à craindre alors de voir le lé-

gislateur tenter par tous les moyens possibles de tourner cette règle constitutionnelle par trop dure, et, tout en respectant la lettre de la nouvelle constitution, contracter des habitudes qui en fausseraient l'esprit.

On déposerait, par exemple, à l'occasion des crédits de chaque ministère, un certain nombre de propositions de lois, et on manifesterait formellement l'intention de n'accorder ces crédits qu'après l'adoption définitive et par les deux Chambres de ces propositions.

Rien, au fond, ne se trouverait changé ; la réforme constitutionnelle devrait donc nécessairement être complétée par une réforme réglementaire pour avoir une certaine efficacité. Mais, une réforme réglementaire ne suffirait-elle pas à elle seule pour améliorer les habitudes parlementaires ? — C'est ce que nous allons examiner.

b) Réglementation des conditions d'exercice du droit d'initiative parlementaire, par la voie du Règlement.

C'est surtout par voie réglementaire que, ces dernières années, on a tenté de réformer les mœurs parlementaires, c'est ce procédé que M. Baudin, rapporteur général du budget, préconisait pour arrêter, à l'avenir, l'habitude de légiférer par voie budgétaire (1).

(1) Après avoir constaté que sur 47 séances théorique-

La première question qui se pose est celle-ci : Est-il bien nécessaire de recourir à la modification du règlement ? Le Président n'est-il pas suffisamment armé aujourd'hui, pour éviter que des amendements qui constituent de véritables propositions de lois soient incorporées dans la loi de finances ?

En effet, quel doit être l'objet d'un amendement ? ce doit être d'amender le projet ou la proposition principale. Un amendement doit donc être nécessairement de la même nature que le projet en discussion, et un amendement à la loi du budget (si le gouvernement n'a pas inséré dans le projet des dispositions législatives proprement dites) devra nécessairement contenir des dispositions budgétaires proprement dites. Sans cela, il semble que le Président de la Chambre, conformément aux usages, aurait le droit et même le devoir de ne pas mettre en discussion ce prétendu amendement. Il devrait exiger de son auteur les formalités requises pour le dépôt des propositions de loi ;

ment réservées à la discussion du budget, 14 seulement y avaient été réellement consacrées, M. Baudin s'exprimait ainsi dans son rapport du 21 février 1906 : « Il apparaît à
« tous aujourd'hui que la méthode ordinaire de la
« Chambre ne peut s'appliquer à la discussion du budget.
« Il est permis d'espérer que la Chambre prochaine saura
« tirer profit des leçons qui se dégagent de nos difficultés
« actuelles, et qu'elle abordera prochainement l'étude de
« nouvelles dispositions réglementaires qui mettraient
« plus de suite et d'ordre dans ses délibérations les plus
« utiles ».

cette proposition suivrait alors la procédure ordinaire de toutes les propositions de loi ; et, par conséquent, il n'y aurait pas ainsi à craindre la législation par voie budgétaire.

Mais si, en effet, telle semble avoir été la tradition suivie encore en 1849 ; si, le 15 février de cette année, le Président Marrast refusait de mettre aux voix un amendement qui se trouvait être sans connexité avec le projet en discussion (1), la jurisprudence parlementaire a évolué depuis cette époque ; on admet, aujourd'hui, que le Président ne peut pas être juge de la connexité (2).

(1) Au projet de loi relatif à la commémoration des journées de février 1848, M. Jouin avait déposé un article additionnel tendant à accorder une amnistie pour tous les délits politiques commis depuis le 24 février 1848. Le président Marrast refusa de mettre l'amendement aux voix et dit : « Je fais observer à l'auteur de l'amendement « que je ne pourrai pas considérer comme amendement « une proposition aussi distincte du projet de loi en discussion ; s'il a une proposition à faire, elle doit suivre « le cours ordinaire des propositions ».

(*Moniteur*, année 1849, p. 519).

(2) Pierre, *Op. cit.*, n° 697, p. 844 : « Lorsqu'un amendement n'est pas nettement inconstitutionnel, le Président ne peut pas lui opposer une fin de non recevoir, « quel que soit son caractère. Dans la séance de l'Assemblée nationale, M. Grévy a très clairement défini les « pouvoirs du Président en cette matière : Le Président « ne trouve pas dans le règlement et ne peut pas s'arroger le droit de juger, de censurer les amendements. Il « arrive trop souvent que des dispositions additionnelles

C'est tout au plus si on lui accorderait aujourd'hui le droit de consulter la Chambre sur le point de savoir si l'amendement déposé constitue bien, par sa connexité avec le projet en discussion, un véritable amendement ; mais, à l'occasion du budget, il est fort probable que l'on ne reconnaîtrait même pas ce droit au Président, tant il est vrai que l'on considère aujourd'hui le budget comme étant en connexité avec toute disposition législative quelle qu'elle soit.

Dans l'état actuel de la jurisprudence parlementaire, le seul moyen donc que l'on ait à sa disposition pour pour faire écarter d'avance et sans discussion tout amendement qui semble sans connexité avec la proposition principale, consiste à opposer à cet amendement la question préalable, moyen qu'indiquait déjà le M. le Président Sauzet en 1847 (1). Un député, dans ce cas, prendrait lui-même l'initiative de faire déclarer par la Chambre qu'il n'y a pas lieu à délibérer. Ce moyen est-il suffisant? — Les exemples ne

« ou des modifications sont proposées qui semblent ne
« pas avoir le caractère d'amendements proprement dits.
« C'est à l'Assemblée à en juger ; c'est à elle qu'ils
« doivent être soumis. Le Président est obligé de les
« mettre en délibération et l'Assemblée prononce ».

(1) Séance du 26 mai 1847 (*Moniteur*, année 1847, p. 1315) : « Si on allègue que ce ne sont pas des amendements, on peut demander la question préalable et « prétendre, qu'attendu que ce ne sont pas des amendements relatifs au projet, la Chambre ne peut pas en « délibérer ».

manquent pas pour prouver qu'il n'en est jamais fait usage (1), aussi, le 23 juin 1898, M. Boudenoot tenta-t-il de renforcer sur ce point les pouvoirs du Président en déposant un projet de résolution qui tendait à faire introduire dans le règlement un article ainsi conçu :

« Toute motion qui est introduite au cours d'une
« discussion et dont l'objet sera étranger à cette dis-
« cussion pourra être ajournée par le Président à la
« fin du débat ».

Cette proposition de résolution a été écartée par la commission du règlement à laquelle elle avait été renvoyée, et les raisons suivantes, données par M. Graux dans son rapport (2), semblent très justifiées : « La commission du Règlement a pensé que
« l'autorité du Président pourrait n'être pas toujours
« complètement respectée, si on lui donnait la mis-
« sion de renvoyer à la fin du débat les amendements
« qui lui paraîtraient étrangers à la discussion.....
« que la question préalable, procédé rigoureux mais
« non plus sévère que celui proposé par l'honorable
« M. Boudenoot, atteignait le même but par une voie
« plus régulière et plus sûre ».

(1) Voyez *supra*, p. 68 (note 1) les amendements qui ont été déposés au moment du vote de la loi portant renouvellement du privilège de la Banque de France et cités par M. Boudenoot dans son exposé des motifs.

(2) Impressions, 7^e législature, *Annexe*, n° 350, p. 89.

Mais, s'il apparaît que le *statu quo* doive être conservé en ce qui concerne les amendements déposés à l'occasion des lois ordinaires, en est-il de même, lorsqu'il s'agit du budget? Quoiqu'il n'y ait guère d'espoir de voir recourir d'une manière plus fréquente à la question préalable, un député qui la demanderait systématiquement pour tous les amendements étrangers aux débats en cours, passerait pour peu courtois vis-à-vis de ses collègues, et la crainte de voir ainsi taxer leur conduite, contribuerait certainement à écarter les membres de la Chambre d'une telle résolution. Nous ne croyons pas cependant qu'il y ait urgence à réglementer d'une manière générale l'exercice du droit d'amendement; et nous pensons que, lorsqu'il s'agit d'une loi ordinaire, on doit continuer à présumer que toute proposition faite sous forme d'amendement se trouve en connexité avec la question principale, et cela, jusqu'à ce que la Chambre, par le vote de la question préalable, n'ait fait tomber la présomption.

Mais, il n'en va pas de même lorsqu'il s'agit du budget. On peut, en effet, diviser les amendements faits au budget, en deux catégories; les uns tendent à modifier les articles de la *loi de finances*, et ceux-là, le plus souvent, se trouvent être étrangers au budget; les autres, au contraire, tendent à modifier les chiffres portés aux chapitres de dépenses, la plupart du temps à les augmenter; ceux-là sont certainement

connexes au budget ; il peut être bon, au point de vue financier, de restreindre sur ceux-là l'initiative des membres de la Chambre, et il n'y a guère que ceux-là que visent les propositions de réforme du règlement, déposées depuis ces dernières années. Mais, en déposant des amendements de cette sorte, un député ne tente pas de légiférer par voie budgétaire ; on pourrait dire, au contraire, qu'en certains cas rares il est vrai, en déposant un tel amendement, et en le faisant adopter, le député pourrait empêcher la Chambre de légiférer indirectement par voie budgétaire, dans le cas où le gouvernement aurait omis de demander, sciemment ou non, l'ouverture des crédits strictement nécessaires au fonctionnement d'une loi organique ; omission que l'amendement envisagé aurait pour objet de réparer.

Nous avons vu qu'en ce qui concerne les amendements déposés comme articles additionnels à la loi de finances, ceux-ci étaient pour la plupart étrangers au budget, il serait donc, selon nous, assez juste de renverser ici la présomption qui existe pour les lois ordinaires et considérer tous ces prétendus amendements comme constituant de véritables propositions de lois, et devant remplir, par conséquent, les conditions exigées par le règlement pour les actes de cette nature. Cependant, de même qu'il y a des cas où, pour les lois ordinaires, la présomption de connexité peut être écartée par le vote de la question préalable ; de

même, il pourrait être bon que cette présomption de non connexité ne fût pas irréfragable ; on pourrait, par exemple, exiger, comme cela se passe au Japon, que cet amendement fût présenté par un certain nombre de députés, dont le règlement fixerait le minimum (1) ; cette formalité constituerait déjà une certaine garantie d'opportunité, et, en outre, l'adjonction de ces dispositions à la loi de finances pourrait être subordonnée à un vote préalable de la Chambre, qui signifierait qu'il y a lieu à délibérer, les dispositions de cet amendement se trouvant être connexes au budget. Ainsi, un grand nombre d'amendements seraient automatiquement écartés sans que l'on ait à demander la question préalable, ce qui est toujours gênant pour un député ; et, cependant, certaines petites réformes qui peuvent être parfois utilement incorporées à la loi de finances, pourraient encore être réalisées par voie budgétaire.

Il ne faudrait cependant pas soumettre à ces conditions préalables, les amendements qui tendraient à faire disjoindre du projet de loi de finances certains articles qui émaneraient de l'initiative gouvernementale ou de celle de la commission du budget. La Chambre, ainsi, qui se trouverait soumise à des règles

(1) Au Japon, pour qu'un amendement au budget soit pris en considération, les règlements exigent qu'il soit revêtu d'au moins 30 signatures. Voyez Pierre, *Op. cit.* p. 855, n° 707.

assez gênantes pour discuter la loi de finances, chercherait à adopter sous forme de lois distinctes les réformes que le gouvernement chercherait à introduire par voie budgétaire, et ainsi, tout naturellement, sans que l'on ait besoin de recourir à une réforme constitutionnelle, le ministre des Finances se verrait forcé d'abandonner cette procédure pour faire aboutir ses projets de réforme, si, systématiquement, la Chambre les disjoignait du projet de budget.

Quant aux autres amendements, ceux qui sont déposés sur les chapitres de dépenses, ils ne peuvent servir juridiquement, nous le répétons, à légiférer. Cependant, nous l'avons vu plus haut, par le refus de crédits nécessaires à la mise en œuvre d'une loi organique, on peut, en fait, mettre le pouvoir exécutif dans l'impossibilité d'exécuter une loi ; ne conviendrait-il pas, dans ces conditions, de tenter de prohiber ce procédé par voie réglementaire ; ou tout au moins d'en réglementer l'exercice de telle manière que la procédure suivie pour la suppression de ces crédits offre les mêmes garanties que si la loi mise en échec eût été abrogée par une loi proprement dite. Un tel article de règlement serait illégal, c'est certain ; mais ne serait-il pas préférable de voir réglementer par un acte, même illégal, les conditions d'exercice du prétendu droit que la Chambre se reconnaît aujourd'hui d'une manière illimitée, de réformer les lois organiques par la suppression des crédits nécessaires à

leur fonctionnement, quitte à revenir après sur son premier vote lorsque le budget lui revient amendé du Sénat.

Le 23 juin 1898, M. Graux, frappé des inconvénients engendrés par cette habitude, tenta d'y remédier par une proposition de réforme réglementaire : « S'il
« faut, écrivait-il, dans son exposé des motifs, éviter
« l'initiative individuelle du député voulant, par une
« augmentation de dépenses, améliorer la situation
« d'une catégorie de fonctionnaires, il faut également
« limiter cette initiative, lorsque, par des économies
« mal calculées, elle peut entraver le fonctionnement
« d'un service public.

« Ce n'est pas par voie budgétaire qu'on organise
« un service, ce n'est pas par voie d'amendement au
« budget qu'on doit pouvoir les désorganiser. Le
« député qui croit pouvoir proposer une meilleure
« organisation n'a qu'à déposer une proposition de
« loi, dans laquelle il exposera la réforme dont il
« prend l'initiative. Cette proposition suivra la pro-
« cédure ordinaire. » Et comme sanction il proposait
les deux paragraphes suivants qui auraient ainsi
constitué les §§ 2 et 3 de l'article 55 du règlement
de la Chambre :

« Toute modification à l'organisation et au fonc-
« tionnement des services publics devra faire l'objet
« d'une proposition de loi.

« Tout amendement au budget, tendant par la

« réduction d'un crédit à opérer l'une de ces modifications, ne sera discuté que s'il est accepté par le « gouvernement » (1). Ces deux paragraphes semblent inconciliables ; en effet, si toute modification à l'organisation d'un service public ne peut plus faire l'objet d'une proposition de loi, comment un amendement, qui tendrait à modifier l'organisation d'un service par une réduction de crédit, pourrait-il être discuté s'il était accepté par le gouvernement ? Il résulte de l'examen de l'exposé des motifs qui précède cette proposition que, dans la pensée de son auteur, le dernier paragraphe constituait à lui tout seul la réforme (2).

Il serait excellent qu'un texte de cette nature passât dans le règlement, remarquons cependant qu'il serait très difficile de trouver une formule satisfaisante ; si, en effet, il y a des cas où la méconnaissance de la loi est manifeste, il en est d'autres, au contraire, où l'on pourrait soutenir que les crédits, tout réduits qu'ils sont, se trouvent encore suffisants pour assurer l'exécution de la loi : ne serait-il pas dès lors très délicat de constituer le Président juge du chiffre à partir duquel la mise en œuvre d'une loi est rendue impossible ?

(1) Impressions, *Annexe*, n° 250, p. 96 (7^e législature).

(2) « Le Président ne devra pas mettre aux voix un « amendement tendant, par la réduction d'un crédit, à « opérer une modification à un service public, à moins « que le gouvernement n'accepte cet amendement ».

Restent les amendements au budget qui tendent à augmenter les chiffres portés aux chapitres de dépenses. Ce sont ceux-ci qui, à juste titre, ont la plus mauvaise réputation, et ce sont presque exclusivement eux que visent les nombreuses propositions de modifications réglementaires qui ont été déposées ces dernières années.

Ce n'est pas tant parce que ces amendements contribuent à augmenter les dépenses, que l'on réclame leur prohibition, presque tous, en définitive, étant rejetés ; mais c'est surtout parce que ce sont les amendements de cette catégorie qui sont de beaucoup les plus nombreux ; ce sont eux, presque exclusivement, qui contribuent à alourdir d'une manière disproportionnée toute la discussion du budget.

On ne légifère pas par des amendements de cette nature, c'est pourquoi, ici, nous n'examinerons pas la question de l'initiative parlementaire en matière de dépenses. Mais, cependant, il est un aspect sous lequel on peut envisager ces amendements et qui ne se trouve pas tout à fait étranger à la question que nous étudions ici : c'est le cas où, pour des raisons exclusivement financières, on viendrait à interdire, comme cela a déjà été fait d'une façon timide, de déposer des amendements tendant à augmenter le chiffre des crédits demandés par le gouvernement ou la commission du budget, n'y aurait-il pas à craindre, de supprimer, par cette réforme, le seul moyen qu'il y

aurait d'empêcher le Gouvernement de tenter de légiférer indirectement par voie budgétaire, en omettant volontairement de demander dans son projet de budget les crédits nécessaires à l'exécution d'une loi organique ; le cas peut paraître invraisemblable, il s'est cependant présenté dans la pratique (1).

Les ministres, lorsqu'ils recherchent des économies à réaliser, sont toujours entraînés à diminuer les crédits évaluatifs, le rôle des députés ne doit-il pas être d'augmenter ces crédits, lorsqu'ils se trouvent manifestement insuffisants pour permettre d'assurer l'exécution des lois ? Malgré l'intérêt qu'il y aurait à laisser aux députés, à ce point de vue seulement, leur droit d'amendement, lorsqu'il s'agit d'augmentation de dépenses, nous ne croyons pas que cet inconvénient, plus théorique que pratique, puisse constituer une objection suffisante, pour faire écarter les propositions de modifications réglementaires qui tendent à enlever aux membres de la Chambre leur droit

(1) Par exemple, dans son projet de budget rectifié pour l'exercice 1895, le Ministre de la Guerre ne basait ses demandes de crédits que sur un effectif de 466.500 hommes, y compris le contingent de l'Algérie et de la Tunisie, alors que, en vertu de la loi de 1875 sur les effectifs, le chiffre qui *légalement* s'imposait au Ministre, d'après les calculs du rapporteur du budget de la guerre, non compris les troupes d'Algérie et de Tunisie, devait être 498.000, d'où une différence de 32.500 (v. rapport de M. J. Roche : *Officiel*, documents, année 1894, p. 1637).

d'amendement, lorsqu'il s'agit de demander des augmentations de dépenses. Cependant, cette objection se trouverait suffisante pour empêcher d'étendre cette prohibition à la commission du budget qui, elle, est dans sa fonction normale, lorsqu'elle rétablit à leur juste vraisemblance les chiffres proposés par le Gouvernement.

Enfin, comme nous l'avons vu, il existe un moyen de légiférer, tout à fait correct en apparence, mais qui n'en altère pas moins la procédure législative ordinaire, ce procédé consiste à adopter au cours de la discussion du budget des « motions », invitant le gouvernement à déposer un projet de loi sur telle ou telle matière. Et la Chambre fait sentir au Gouvernement, en adoptant cette motion, qu'elle n'accorde les crédits demandés qu'à cette seule condition, le gouvernement se trouve avoir la main forcée, il est donc obligé d'appuyer devant les deux Chambres un projet qu'il trouve peut-être inopportun et qui n'aurait vraisemblablement pas abouti, si, émanant de l'initiative parlementaire, le gouvernement ne s'était pas trouvé dans l'obligation morale de le défendre.

Ces motions ne sont pas prévues par le règlement, elles déguisent des propositions de loi ou des ordres du jour motivés. Elles n'en sont pas moins employées fréquemment, surtout dans la discussion du budget, aussi conçoit-on que l'on ait voulu les prohiber ou les réglementer. C'est ainsi que M. Boudengoot, dans le

projet de résolution que nous envisagions tout à l'heure et qui visait surtout les amendements, l'exposé des motifs ne laisse aucun doute à cet égard, n'employait pas, cependant, le terme *amendement*, il usait du terme plus général de *motion*, et, par conséquent, dans l'esprit de son auteur, ce n'étaient pas seulement les amendements qui auraient dû être ajournés par le Président à la fin du débat ; mais encore toute motion, c'est-à-dire toute manifestation de l'initiative parlementaire qui se serait trouvée étrangère aux débats en cours.

En 1902, M. André Berthelot a essayé, lui aussi, de supprimer cet abus que l'on fait des motions au cours de la discussion du budget, en proposant que l'on adoptât comme article 34 du règlement le texte suivant :

« Les motions et projets de résolution sont soumis
« aux formalités prescrites par le règlement pour les
« propositions de loi. » Comme M. Berthelot le faisait remarquer, dans son exposé des motifs, les conditions d'exercice des motions n'ont pas été prévues par le règlement, et souvent, elles constituent, en fait, des propositions de loi ou des ordres du jour déguisés.

Cette proposition n'a pas été rapportée ; mais, il est fort probable que la commission du règlement se serait prononcée pour le maintien du *statu quo*, dans le cas où elle aurait émis un avis ; en effet, c'est l'opinion qu'elle a formulée, quand elle fut saisie de la

proposition de M. Boudenoot ; arguant de ce que les principes parlementaires s'opposent à ce que des motions, au cours de la discussion d'une loi, soient proposées et mises aux voix, elle en a conclu à l'inutilité de la réforme. Cependant, comme il est constant, que très fréquemment, on méconnaît ces principes, il semble qu'il aurait été bon d'introduire dans le règlement un article qui eût permis d'éliminer ces dispositions parasites qui naissent au cours de la discussion d'une loi. Si la proposition de M. Berthelot eût été adoptée, on n'aurait plus eu aucun intérêt à déguiser sous une motion une véritable proposition de loi ; ces deux variétés d'actes ayant été à l'avenir subordonnées aux mêmes formalités.

En résumé, donc, des divers moyens que l'on préconise pour empêcher les Chambres de légiférer par voie budgétaire, nous ne croyons pas qu'il faille espérer obtenir de bons résultats, soit de la suppression totale ou partielle du principe de l'annalité budgétaire, soit d'une réforme constitutionnelle.

La réforme réglementaire semble donc la seule voie ouverte à ceux qui voudraient tenter d'améliorer sur ce point les mœurs parlementaires.

Entraver les amendements à *la loi de finances* en subordonnant leur prise en considération à des formalités rigoureuses, sans cependant les prohiber tout à fait ;

Soumettre à des règles sévères les amendements

qui, par des diminutions de crédits par trop considérables, tendraient à entraver le fonctionnement normal des services publics ;

Prohiber d'une manière absolue les amendements qui tendent à des augmentations de dépenses et ne réserver qu'à la commission du budget le droit de relever le chiffre des crédits demandés par le gouvernement si ceux-ci se trouvaient manifestement insuffisants, étant données les exigences de la législation en vigueur ;

Réglementer enfin les conditions dans lesquelles doivent être déposées et discutées les motions et propositions de résolution ;

Voilà, semble-t-il, les améliorations que l'on pourrait tenter de faire au règlement et qui contribueraient peut-être à atténuer l'habitude contractée en France de légiférer par voie budgétaire.

Mais il ne faudrait pas se faire d'illusions sur l'efficacité de ces mesures : *quid leges sine mores* ; par un phénomène que l'on observe dans tous les pays, les règlements des diverses Chambres législatives tendent de plus en plus à édicter des mesures rigoureuses et brutales ; ces sanctions évidemment regrettables ont été rendues nécessaires par l'affaiblissement croissant de la discipline parlementaire. Les Chambres françaises ont suivi la même évolution que les autres assemblées politiques ; les règles que l'on édictera auront peut-être une certaine influence sur les habitudes

parlementaires ; mais ce n'est pas trop sur ces mesures qu'il faudra compter ; les habitudes ne se réforment pas tout d'un coup, c'est bien plutôt de l'éducation politique qu'acquerront peu à peu les nouvelles classes appelées au pouvoir, qu'il faut espérer de voir un jour les Chambres prendre une conscience nette qu'elles constituent véritablement un être moral qui doit avoir sa discipline propre ; elles s'interdiront alors, instinctivement, de faire tous les actes qui seraient contraires à leur bon fonctionnement, sans que, cependant, pour cela ces prohibitions soient nécessairement contenues dans un texte impératif.

Lu et approuvé, le Président,

RENÉ JACQUELIN.

Vu : le Doyen,

CH. LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer,

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

- Arthur. — La Séparation des pouvoirs et des fonctions; *Revue du droit public*, 1900.
- Boucard et Jèze. — Eléments de la science des Finances (2^e édition).
- Bouvier et Jèze. — La véritable notion de la loi et la loi annuelle de Finances, *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1897.
- Boutmy. — Etudes de droit constitutionnel (1888).
- De Broglie. — Vues sur le gouvernement de la France.
- Domat. — Le droit public, Paris, 1713.
- Duguit. — *L'Etat*, t. I. Le Droit objectif et la loi positive.
- Dupriez. — Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique.
- Duvergier. — Collection complète des lois et Décrets.
- Esmein. — Eléments de droit constitutionnel.
- Girault. — Les Petites Réformes, *Revue politique et parlementaire*, années 1905 et 1906.
- Laband. — Le Droit public et l'Empire allemand, édition française, collection Boucard et Jèze.
- Leroy-Beaulieu. — Traité de la science des Finances, 7^e édition.
- De Lolme. — Constitution de l'Angleterre, Genève, 1787.
- Pierre (Eugène). — Traité de droit politique et parlementaire.
- Rousseau. — Le Contrat social.
- Stourm. — Le budget (5^e édition).

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE PREMIER

DE LA NATURE JURIDIQUE DU BUDGET

CHAPITRE II

DES DIVERS MOYENS DE LÉGIFÉRER PAR VOIE BUDGÉTAIRE

CHAPITRE III

DES EFFETS DE LA LÉGISLATION PAR VOIE BUDGÉTAIRE

Inconvénients :

- I. — Inconvénients qui résultent de la longueur
que prend la discussion du budget . . . 44
- 1° Le fait de légiférer par voie budgétaire
tend à éloigner la période de prépara-
tion du budget de la période de son
exécution 44
- 2° Le fait de légiférer par voie budgétaire
tend à faire recourir à des lois de dou-
zièmes provisoires 47
- 3° Le fait de légiférer par voie budgétaire
a pour conséquence de diminuer, en
fait, les pouvoirs financiers que le Sénat
tient de la Constitution 50

4° En contractant l'habitude de légiférer par voie budgétaire, le Parlement tend de plus en plus à ne plus accomplir chaque année qu'un seul acte législatif : le budget	51
II. — Inconvénients qui résultent de ce que le vote des Chambres législatives porte sur un document contenant des dispositions n'ayant entre elles aucune connexité . .	57
1° En insérant dans le budget des disposi- tions législatives proprement dites, le législateur opère un mauvais classe- ment.	58
2° Le fait de légiférer par voie budgétaire contribue à troubler la clarté du budget	60
3° En votant ensemble des dispositions sans connexité, le législateur peut être en- traîné à adopter un bloc dont il consi- dérera certains éléments comme mau- vais	62
4° Les dispositions législatives insérées au budget suivent la procédure exception- nelle des lois de Finances	64
5° En légiférant par voie budgétaire, le légis- lateur est amené à confier l'instruction des matières législatives insérées dans la loi de Finances à des hommes qui ne sont pas nécessairement compétents en la matière	65

Avantages :

1° Il est bon d'insérer dans la loi de Finances des dispositions qui lui sont connexes .	70
a) 1 ^{re} catégorie de dispositions connexes au budget ; autres lois de Finances .	70
b) 2 ^e catégorie de dispositions connexes	

au budget : Dispositions qui devront entraîner des charges considérables pour les budgets futurs ou qui devront tarir une source importante de revenus	74
2° En légiférant par voie budgétaire, on peut adapter la Constitution à un état social nouveau sans avoir besoin de recourir à une réforme constitutionnelle .	78

CHAPITRE IV

DES REMÈDES PROPOSÉS CONTRE LA LÉGISLATION PAR VOIE BUDGÉTAIRE

I. — Atteintes portées au principe de l'annalité budgétaire.	86
§ 1. — En France, pourrait-on sans violer la Constitution porter atteinte au principe de l'annalité budgétaire ?	86
§ 2. — Des budgets établis pour plusieurs années : avantages et inconvénients du système.	90
§ 3. — Des dépenses autorisées une fois pour toutes : avantages et inconvénients du système	98
II. — Règlementation directe du droit d'initiative législative.	102
§ 1. — A quelles conditions pourrait-on, sans violer la constitution, interdire à ceux qui ont l'initiative des lois, d'exercer ce droit sous forme de propositions jointes à la loi de Finances ?	102
§ 2. — Du contenu des textes qui pourraient réglementer le droit d'initiative législative s'exerçant à l'occasion du budget	113

a) Réglementation de l'initiative gouvernementale et parlementaire, par voie constitutionnelle.	114
b) Réglementation des conditions d'exercice du droit d'initiative parlementaire par la voie du Règlement . .	117
BIBLIOGRAPHIE.	135

